

CA1

XC71

-2005

G46



3 1761 11970337 9



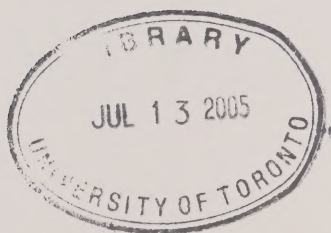
HOUSE OF COMMONS  
CANADA

# **GENDER-BASED ANALYSIS: BUILDING BLOCKS FOR SUCCESS**

## **REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON STATUS OF WOMEN**

**Anita Neville, M.P.  
Chair**

**April 2005**



---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>


Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**GENDER-BASED ANALYSIS:  
BUILDING BLOCKS FOR SUCCESS**

**REPORT OF THE STANDING COMMITTEE  
ON STATUS OF WOMEN**

**Anita Neville, M.P.  
Chair**

**April 2005**



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119703379>

# **STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN**

## **CHAIRMAN**

Anita Neville

## **VICE-CHAIRS**

Jean Crowder

Nina Grewal

## **MEMBERS**

France Bonsant

Paule Brunelle

Hon. Sarmite Bulte

Helena Guergis

Susan Kadis

Russ Powers

Joy Smith

Hon. Paddy Torsney

Lynne Yelich

## **CLERK OF THE COMMITTEE**

Richard Rumas

## **PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE LIBRARY OF PARLIAMENT**

Julie Cool, Analyst

Nancy Miller-Chenier, Analyst





# THE STANDING COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN

has the honour to present its

## SECOND REPORT

Pursuant to Standing Order 108(2), your Committee reviewed Gender-Based Analysis. Your Committee heard evidence on this matter, the result of which is contained in this report.





# TABLE OF CONTENTS

---

CHAPTER ONE — OVERVIEW OF GENDER-BASED ANALYSIS .....	1
A. What is Gender-based Analysis? .....	1
B. A Decade of Commitment .....	1
C. The Committee Approach .....	2
B. Why is GBA Important? .....	3
CHAPTER TWO: FEDERAL COMMITMENT TO GENDER-BASED ANALYSIS: THROUGH STATUS OF WOMEN CANADA .....	7
A. Background .....	7
B. Mandate Implementation .....	7
1. Training .....	7
2. Tool Development .....	8
3. Policy Case Studies .....	8
4. Research/Information/Education .....	9
5. Evaluation.....	10
6. Coordination .....	10
C. What Works.....	11
CHAPTER THREE: INDIVIDUAL DEPARTMENTS AND GENDER-BASED ANALYSIS .....	13
A. Citizenship and Immigration Canada.....	13
1. Background .....	13
2. GBA Structure and Mandate .....	14
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	14
4. Ongoing Challenges .....	15
B. Human Resources and Skills Development Canada .....	16

1. Background .....	16
2. GBA Structure and Mandate .....	17
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	17
4. Ongoing Challenges .....	18
C. Social Development Canada .....	18
1. Background .....	18
2. GBA Structure and Mandate .....	18
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	19
4. Ongoing Challenges .....	19
D. Health Canada .....	20
1. Background .....	20
2. GBA Structure and Mandate .....	20
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	21
4. Ongoing Challenges .....	21
E. Canadian International Development Agency .....	22
1. Background .....	22
2. GBA Structure and Mandate .....	22
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	22
4. Ongoing Challenges .....	23
F. Justice Canada .....	24
1. Background .....	24
2. GBA Structure and Mandate .....	25
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	25
4. Ongoing Challenges .....	26

G. Finance Canada .....	27
1. Background .....	27
2. GBA Structure and Mandate .....	27
3. Mechanisms for GBA Accountability .....	28
4. Ongoing Challenges .....	29
CHAPTER FOUR: THE CURRENT STATE OF GENDER-BASED ANALYSIS ACROSS GOVERNMENT DEPARTMENTS.....	31
CHAPTER FIVE: ENABLING FACTORS FOR GENDER-BASED ANALYSIS.....	35
A. Availability of Data .....	35
B. GBA Throughout Policy-Making Process .....	36
C. Voluntary Sector Input.....	36
D. Organizational Structure, Procedures, and Norms .....	37
E. Commitment of Staff and Leadership .....	37
F. Human and Financial Resources .....	38
G. Accountability Mechanisms .....	39
CHAPTER SIX: ACCOUNTABILITY MECHANISMS FOR GENDER-BASED ANALYSIS .....	41
A. Ensuring Federal Accountability .....	41
B. Federal Policies and Their Accountability Mechanisms.....	41
C. Assessing Accountability Mechanisms .....	44
CHAPTER SEVEN: CONCLUSION .....	47
CHAPTER EIGHT: RECOMMENDATIONS FOR GENDER-BASED ANALYSIS IN THE FEDERAL GOVERNMENT .....	49
Equality Legislation for Systematic Gender-Based Analysis .....	49
Evaluating Existing GBA Accountability .....	50
Engaging Equality Seeking Organizations .....	51

A GBA Role for Central Agencies.....	51
A. Finance Canada and Gender-Budgeting .....	52
B. The Privy Council Office and GBA Accountability .....	52
C. PCO Engaging Senior Officials .....	53
D. The Treasury Board Secretariat and GBA Resources.....	54
E. Treasury Board Secretariat and GBA Reporting .....	54
The Responsibility of Individual Departments for GBA .....	55
APPENDIX A — GLOSSARY .....	57
APPENDIX B — LIST OF WITNESSES.....	59
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	61
MINUTES OF PROCEEDINGS.....	63



# CHAPTER ONE: OVERVIEW OF GENDER-BASED ANALYSIS

---

## A. What Is Gender-based Analysis?

There is a widespread belief in Canada that women have achieved equality with men. Although much progress has been made over the past decades, however, women in Canada continue to earn less than men, to experience higher levels of poverty, and to be disproportionately affected by domestic violence. The inequalities are even more marked for certain groups in Canada, such as Aboriginal women.

Addressing this equality gap requires a dual approach: developing policies, programs and legislation that are women-specific as well as ensuring that legislation, programs and policies which are not specifically targeted for women do not inadvertently maintain or exacerbate any equality gap. This process is known as gender-based analysis (GBA) and is defined by the United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) as:

assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programmes, in any area and at all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres so that women and men benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.<sup>1</sup>

Gender-based analysis also recognizes that not all women are the same. As a result, it examines the impact of policies and programs on diverse groups of women and men.

*We don't just analyze only on the basis of a gender distinction, men or women, we also say that not all men and not all women are the same. There are differences within and among women and differences within and among groups of men, and you need to take some of those dimensions into account as well.*

**Ms. Sandra Harder (Director, Gender-Based Analysis, Strategic Policy and Partnership Branch, Department of Citizenship and Immigration)**

## B. A Decade of Commitment

Ten years ago, at the Fourth United Nations World Conference on Women held in Beijing, nations developed an ambitious political declaration and platform for action

---

<sup>1</sup> E/1997/L.30, Para. 4; adopted by ECOSOC on 17 July 1997.

outlining objectives and actions required to achieve greater equality between women and men. In adopting the Beijing Platform for Action, governments throughout the world committed themselves to effective integration of a gender perspective throughout their operations, policies, planning and decision making. Governments also adopted the obligation to carry out gender impact assessments of the effects of government bills or political decisions on women and men before decisions could be taken.

In Canada, the federal government has put in place two five-year plans on gender equality, the Federal Plan on Gender Equality (1995-2000) and the Agenda for Gender Equality (2000-2005). Gender-based analysis has been a key component of both these action plans. In Canada's 1995 action plan for implementing the Beijing Platform for Action, known as the Federal Plan for Gender Equality, the Canadian government adopted a policy requiring federal departments and agencies to conduct gender-based analysis of policies and legislation. While each department is responsible for conducting gender-based analysis, Status of Women Canada provides training and support for GBA activities in its role as the agency responsible for gender equality.

However, the use of gender-based analysis across government departments has been uneven. While some departments have well-established gender equality or GBA units, others have none in place. Moreover, Status of Women Canada reports that the lack of binding obligations to conduct gender-based analysis, internal resistance and the lack of shared responsibility have led, over time, to a decreased interdepartmental capacity to ensure gender equality.<sup>2</sup>

## **C. The Committee Approach**

The decision to study GBA was taken by the Standing Committee on the Status of Women after meeting with multiple equality-seeking organizations throughout the fall of 2004 to determine issues crucial to Canadian women. Several groups told the Committee that program and policy changes throughout the past decade had had significant, yet unintentional, negative impacts on women. As an example, they pointed to the changes in the fiscal arrangements between the federal and provincial/territorial governments, under the *1995 Budget Implementation Act* and the ensuing cut-backs to social assistance levels in a number of provinces. Because this testimony of representatives of equality-seeking organizations and women's groups led the Committee to explore the issue of gender-based analysis, this report incorporates some of the views expressed in earlier roundtables.

---

<sup>2</sup> Standing Committee on the Status of Women (FEWO), *Evidence*, Florence Levers, 10 February 2005, 1535.



Through this study on gender-based analysis, the Committee explored:

- how gender-based analysis is implemented in federal government departments
- emerging and ongoing challenges to the implementation of gender-based analysis; and
- the adequacy of current accountability mechanisms for gender-based analysis.

To accomplish this, the Standing Committee on the Status of Women invited departments who have well-established GBA programs, as well as those who have minimal GBA capacity, to speak to the challenges of incorporating GBA in programs, policies and legislation. The Committee also invited witnesses who could provide examples of mechanisms currently in place in the federal government to coordinate horizontal policy goals, such as employment equity, that could provide a parallel to GBA.

The Committee understands that GBA is a tool to work toward greater equality between men and women, and not an end in itself. In embarking on this study, Committee members noted that they wanted to see concrete translation of gender-based analysis into improvements in the lives of women — not only changes in how government operates, but a difference in the ultimate results. It is hoped that implementation of the Committee's recommendations will lead to better policy-making that ultimately will close the equality gap for good.

*... The fact that a gender analysis is done does not mean it's going to be reflected in the actual policy outcome. There's an issue around what weight we give to that and, when there is an issue around competing interest, how that decision is made. Often that decision can be made at a political level or at a bureaucratic level.*

**Ms. Karen Green (Acting Executive Director, Corporate Services, Department of Justice)**

#### **D. Why is GBA Important?**

Some of the differences between women and men are biological and others arise from the different social expectations for men and women in a given society. For example, women in Canada take on a greater share of unpaid caregiving in this country. This is not a biologically determined phenomenon, but arises from the expected social behaviour of women and men in Canada.

Gender is the culturally specific set of characteristics that identifies the social behaviour of women and men and the relationship between them. Gender, therefore, refers not simply to women or men, but to the relationship between them,

and the way it is socially constructed. Because it is a relational term, gender must include women and men.<sup>3</sup>

It is easy to understand that policies and programs which support caregivers have a direct impact on women. What is more difficult to understand is the potential impact of programs and policies of general application on women *while considering the implications of the caregiving roles which are predominantly taken on by women*. This is where gender-based analysis becomes a useful tool. Of course, the development of programs and policies which take into consideration the implication of caregiving roles also benefits men who are caregivers — thus gender-based analysis is not only about improving the status of women.

*In terms of the parental leave benefits, I think there are some lessons that are quite telling. To provide just a few statistics, after the changes were made in 2000, we calculated that in 2000-2001 about 180,000 people took parental benefits. That number increased after the changes to about 211,000 parents in 2001-2002, which is an increase of about 18%. About 90% of the new parental claims were from women, but what is quite telling from the changes is that the claims from men increased by almost 80% over that same period, from 13,000 to over 23,000 a year later. Moving in that direction has allowed men to be able to take more responsibility in caregiving during the first year of the child's life, which, based on what we're hearing internationally, is a step in the right direction.*

**Mr. Les Linklater (Director General, Strategy and Intergovernmental Resources, Department of Human Resources and Skills Development)**

When legislation, policies and programs are developed, there are certain assumptions about whether they will have different impacts on men and women. *Gender-neutral policies* are based on the assumption that everyone is affected by policies, programs and legislation in the same way regardless of gender. *Gender-specific policies* are designed specifically for one gender, usually in response to existing inequalities.

The purpose of gender-based analysis is the development of *gender-integrated policy*, where gender considerations are integrated into each step of the policy-development process, and the resulting programs and policies take into consideration the gendered realities of women and men.

<sup>3</sup> Canada. Status of Women Canada. *Gender-based Analysis: A Guide for Policy-Making* (revised edition, 1998) available on-line at [http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbguide/gbguide\\_e.html#1\\_1](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbguide/gbguide_e.html#1_1).

**Gender and Cardiovascular Disease**  
**An Example drawn from Health Canada's publication *Exploring Concepts of Gender and Health***

Historically, considerations of sex and gender differences have not been considered in research on most diseases. This omission has had far-reaching consequences for accurate diagnosis, effective treatment and prevention of cardiovascular disease (CVD) for women.

Using male norms and standards for CVD results in numerous and potentially fatal "pitfalls" in both diagnosis and treatment (Legato, 1998). Evidence-based research is required to understand and respond to the significant sex- and gender-based factors that combine to affect cardiovascular health. For example, we are learning that sex-based factors affect the presentation of symptoms of myocardial infarctions. Gender-related factors affect when women and men seek treatment as well as the responses of health practitioners to men and women presenting with cardiac symptoms. The combined effects of sex and gender, in interaction with other health determinants, affect health status, health system responses and eventual health outcomes.

Gender-based analysis asks questions such as:

- Does this policy/program/trend improve the well-being of women/men?
- What resources does a person need to benefit from this policy/program/trend? Do women and men have equal access to the resources needed to benefit?
- What is the level and type/quality of women's and men's participation in the policy/program/trend? Has this changed over time?
- Who controls the decision-making processes related to this policy/program/trend?
- Who controls/owns the resources related to this policy/program/trend?
- Does this policy/program/trend have any unexpected negative impacts on women and/or men?
- Does this policy/program/trend benefit men more than women (or vice versa)? If so, why?<sup>4</sup>

<sup>4</sup> This list of questions is taken from the following information kit: Canada. Status of Women Canada. *An Integrated Approach to Gender-Based Analysis: Information Kit*. "What is GBA".

As the deputy head of Status of Women Canada told the Committee:

The starting point [for gender-based analysis] is a gender-neutral policy or program, where the different socio-economic realities between men and women have gone unnoticed. This is where we see the value added of gender-based analysis.<sup>5</sup>

The Canadian International Development Agency (CIDA) provided examples of innovative programming decisions which arose where the gender-based analysis of apparently *gender-neutral* funding initiatives highlighted differential impacts on men and women. The following example of GBA which CIDA gave to the Committee<sup>6</sup> highlights this concept in a concrete way.

**An Example of GBA from the  
Canadian International Development Agency**

In Bangladesh, where CIDA had engaged in a program to build roads, widows are among the poorest of the poor. Based on the analysis of what was going on generally in Bangladesh in the context of destitute widows, the decision was made to hire only destitute widows to build the roads. Along with that, there was training on small enterprise development. So out of that project, not only were roads built by women, who then had income, but they were also trained in micro-enterprise.

The Committee heard that there is great potential for gender-based analysis to lead to improved policy-making in areas which are not usually defined as “women’s” issues — areas such as the budget, fiscal policy, trade and defence. As will be discussed in Chapter 3, however, the actual implementation of gender-based analysis in gender-neutral policy areas is generally weak in federal government departments and agencies at this time.

---

<sup>5</sup> FEWO, *Evidence*, Florence levers, 10 February 2005, 1535.

<sup>6</sup> FEWO, *Evidence*, Julie Delahanty, 22 February 2005, 1615.



# CHAPTER TWO: FEDERAL COMMITMENT TO GENDER-BASED ANALYSIS: THROUGH STATUS OF WOMEN CANADA

---

## A. Background

In 1995, Status of Women Canada took on a capacity building role as part of the federal commitment through the Federal Plan for Gender Equality. This federal plan put a renewed focus on equality issues and particularly on gender-based analysis. The federal plan emphasized shared responsibility whereby Status of Women Canada worked with the 24 individual departments in applying the knowledge to policy and program development.

*I would argue that training, horizontal policy coordination and sharing of best practices are the best means of advancing crosscutting issues, such as gender equality. Careful attention by departments to such issues leads to stronger proposals for Cabinet consideration and ultimately improved results for Canadians.*

**Ms. Joan Atkinson (Assistant Secretary to the Cabinet, Social Development Policy, Privy Council Office)**

## B. Mandate Implementation

In 1999, the Gender-based Analysis Directorate was established as part of an effort to step up the pace and enhance the progress for the 2000 to 2005 period. To fulfil its role, Status of Women Canada through the Gender-based Analysis Directorate developed a six-point strategy consisting of training; tool development; policy case studies; research, information, and education promotion; evaluation and accountability; and coordination. These elements are described further in the following sections.

### 1. Training

Status of Women Canada, using a policy and program development framework familiar to most policy analysts, and applying this through case studies and examples, developed a curriculum. Participants learned how the socio-economic realities of women and men were different; how to question assumptions about gender roles; and how to integrate gender considerations in all the relevant steps of policy and program development from research, consultation, development of options, and communication, right through to program delivery and evaluation.

*...a direct correlation exists between knowledge of gender-based issues within an organization and the successful implementation of the GBA approach.*

**Ms. Hélène Dwyer-Renaud (Director, Gender-Based Analysis, Status of Women Canada)**

It delivered customized training to policy and program analysts at Citizenship and Immigration, National Defence, Canadian Heritage, and with the federal committee on women in science and technology that gathers representation from 15 departments. A train-the-trainer program was also developed and now has 11 anglophones and 9 francophone trainers available on a regional basis for both domestic and international training. As of December 2004, the new Canada School of Public Service agreed to the inclusion of training in its curriculum and discussions are ongoing about the development on a collaborative basis of a senior management awareness tool on gender-based analysis.

## **2. Tool Development**

Status of Women Canada also recognized that tools and aids are needed to support officials in investigating whether a policy and program would alter the situation of women, compared to men, positively or negatively. Tools now in existence, such as departmental guides help define a policy issue with the aid of questions or checklists, improved data collection, and the use of gender indicators. Eventually, these should provide more valid data, a better understanding of trends, and a more accurate picture of the situation of women compared to men. The anticipated result is that the unintended impacts will be detected early on and not after the fact.

*We should endeavour to find opportunities to get the expertise Status of Women has, because at the end of the day, it has to be ingrained in every department. That only happens through training and ensuring the policy capacity is reflective of that aspect. I can't overemphasize—those policy analysts are looking at 15 different trade-offs. Every time they look at every policy.... It's a complicated business, and anything to reinforce using the tools available, that Canada leads in, would be tremendously important.*

**Mrs. Ruth Dantzer (Associate Secretary, Treasury Board of Canada Secretariat)**

## **3. Policy Case Studies**

Policy case studies have proven to be a valuable method to test the process and the anticipated outcomes. Experience shows that, for best results, gender-based analysis should be introduced gradually in a select number of policy areas. Departments are



encouraged to go beyond the simple act of obtaining training and to tie learning to a concrete project with real results.

Obtaining a critical mass of successful GBA projects is at the early stages throughout the federal government. The process involves following a set of selection criteria and then assessing projects under probability of successfully achieving concrete results linked to gender equality. It then requires senior management support through a signed memorandum of understanding between Status of Women Canada and the senior departmental officials. The final step is to seek public reporting of results in the annual departmental progress reports.

Status of Women Canada provided various examples of pilot projects examining relevant departmental policy issues. These were outlined as follow:

- Citizenship and Immigration Canada — Since 2001, there is a memorandum of understanding between Status of Women Canada and the Department to pursue training and tool development activities. As a result, an impact assessment tool is applied from that department to the legislative regulations under the *Immigration and Refugee Protection Act*. In addition, there are hands-on workshops and training courses with analysts as well as the development of a gender-based analysis policy and strategic planning process.
- Canadian Heritage — In 2003, GBA training with a focus on the Canada Community Agreements and the issues faced by francophone minority women was delivered to the Official Languages Support Programs Branch. The program has since reviewed its methods of operation in order to integrate a gender lens, including the evaluation of project proposals, as well as a slight change to the criteria that highlights inclusiveness of the Canada community agreements, and thus expands the process more widely for francophone minority women.
- National Defence — GBA training focused on the need to increase the knowledge of civilian and military employees on matters pertaining to gender and diversity in a variety of policies and programs, including human resources.
- Infrastructure department — Negotiations for training in a pilot project are underway and may include areas such as governance of construction and construction methods, among others.
- Western federal councils and provincial governments — Discussions are taking place related to rural initiatives.

#### **4. Research/Information/Education**

Status of Women Canada works to ensure that information about best practices is readily available, compiling that information and ensuring regular promotion and education

activities. It sees a direct correlation between knowledge of gender-based issues within an organization and the successful implementation of the GBA approach. Thus, it works to increase awareness, promote common acceptance of GBA concepts and encourage the use of best practices among partners.

To achieve the goals, Status of Women Canada has set up a GBA resources centre, distributed 8,000 information kits since 2003, organized two fairs and one public conference, made over 75 presentations at conferences and other events, created an e-bulletin and done 40 case studies.

## **5. Evaluation**

To assess the effectiveness and efficiency of GBA and related processes, the GBA Directorate at Status of Women Canada promotes the concept of an evaluation continuum. It starts with an individual assessment of knowledge gained from GBA training, continues with a survey of organizations and ends with a GBA performance measurement model. This model will provide a means to evaluate how gender-based issues, including racial considerations, diversity, age, disabilities and other factors, are incorporated in a proactive manner into planning and implementation at each phase of policy and program development.

## **6. Coordination**

As the organization responsible for carrying out a horizontal and vertical mandate and for promoting GBA implementation, SWC works strategically to enlighten and inform people about the process of GBA implementation across departments and to bring about changes aimed at achieving gender equality.

The GBA Directorate chairs an inter-departmental committee (IDC) on GBA on which 13 departments are represented currently. The IDC is open to all departments that take part in GBA. Originally, the committee served as a forum for sharing information on best practices, but the format was altered in 2002-2003 to assist in the development and coordination of GBA activities across federal government departments.

The Committee did not receive evidence about why only 13 departments are represented or how many of these 13 departments are active participants. However, Status of Women Canada acknowledged that in its coordinating role, it often encounters resistance from other departments and reluctance to make a commitment to gender-based analysis.

The Department identified several factors that contribute to the lack of participation in GBA:

- Formal authority or levers are lacking to ensure compliance with the 1995 GBA policy (the exception is Citizenship and Immigration legislated requirement through the *Immigration and Refugee Protection Act* to report annually).
- Departments are willing to take up training but not necessarily willing to be held responsible for applying the new knowledge systematically across the board.
- Departments want Status of Women Canada and its GBA Directorate to do the work.
- Because GBA presumes a shift in work methods and attitudes and knowledge, the departments interpret this as meaning an increased workload.
- Confusion arises because of changing terminology since the 1995 plan.
- When individuals who champion gender equality leave or when offices to coordinate and integrate gender-based activities are lost following a restructuring or reorganization, departments have no incentive to replace the people or activities.

### C. What Works

Status of Women Canada provided multiple examples of approaches to gender based analyses that are working in the federal government. In particular it emphasized that organizational structure is a key element for integrating and sustaining the practice of GBA. It stressed that it would like to see more efforts placed on “having departments move up the stairway from individual capacity to organizational capacity.”<sup>7</sup>

Several departments were identified as moving GBA forward within the federal sector through a variety of initiatives:

- Citizenship and Immigration through the development of a five-year strategic plan, in keeping with the *Immigration and Refugee Protection Act* and the requirement to report to Parliament, provided a framework for GBA covering the period 2005-2010 that sets out the Department’s objectives, principles, activities, and reporting steps tied to branch business plans. This is an example of a phased-in approach where sound practices, sound examples and pilot projects within a department are expected to have snowball effect.
- CIDA was cited as the pioneer in the training area with productive outcomes over 15 years and ongoing revamping of its training package to make it even better.

---

<sup>7</sup> FEWO, *Evidence*, Helène Dwyer-Renaud, 10 February 2005, 1530.

- Citizenship and Immigration, Indian and Northern Affairs, Health Canada, and the former HRDC have all adapted Status of Women Canada's training package to meet their departmental needs. In focusing on programs and policies under their responsibility in all their training, they aim to have trained officials use their knowledge to improve the departmental work.
- Health Canada launched a five-year implementation plan in 2003 under the auspices of its women's health strategy that includes a gender-based analysis policy, projects such as the development of women's health indicators, and support for research. The aim is to provide strategic leadership and analytical support to departmental officials.
- The former HRDC had launched a department-wide policy on GBA to provide a framework for the Department's commitments and ongoing efforts. It had also created a network of gender advisers, who were individuals trained in GBA and who served as contact points for sharing GBA information with branch officials.
- Indian and Northern Affairs' Women's Issues and Gender Equality Directorate, also known as WIGE, coordinated the implementation of that department's gender equality analysis policy by ensuring that it was reflected throughout the Department's business lines across headquarters and regional offices. For example, that Department required that all memoranda to cabinet reflect the application of gender-based analysis. The WIGE Directorate is supported by a network of gender equality analysis representatives in all branches and regions of that department.
- Justice Canada adopted its policy on gender equality analysis in 1997, requiring the analysis of every issue with respect to its impact on gender equality and is currently improving the mainstreaming of the practice of GBA throughout its operations.



## CHAPTER THREE: INDIVIDUAL DEPARTMENTS AND GENDER-BASED ANALYSIS

---

The Committee invited departmental officials from a wide spectrum of federal government departments to explore how the federal government's commitment to GBA was being implemented and to identify ongoing challenges to the implementation of gender-based analysis. The departments that appeared before the Committee offered substantial evidence about their particular efforts. They outlined the background leading to the current situation; the structure and mandate of any gender-related units; the measures put in place to provide some accountability of GBA implementation, and various past and future challenges.

The information provided by the departments constitutes a valuable record of the current state of GBA across the federal government. Much of the information is not readily available in existing departmental reports available to the public. As such, the following sections summarize the departmental accounts in considerable detail, providing a source of comparative information used by the Committee in making its decisions.

The chapter provides the information on individual departments including:

- Citizenship and Immigration Canada
- Human Resources and Skills Development Canada
- Social Development Canada
- Canadian International Development Agency
- Justice Canada
- Health Canada
- Finance Canada

### A. Citizenship and Immigration Canada

#### 1. Background

In 1999, the Minister of Citizenship and Immigration made a commitment to gender analysis of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The following year, the Department established a GBA unit that began by doing preliminary gender-based analysis for departmental bills (C-31 and C-11). Analysis of regulations indicated where

sex-disaggregated data collection, monitoring and analysis were required in order to assess gender-based impacts over time. When the *Immigration and Refugee Protection Act* was passed, it included a legislative requirement to provide a gender-based analysis of the impact of the Act in an annual report to Parliament.

## **2. GBA Structure and Mandate**

The GBA Unit is located within the Strategic Policy and Partnerships Branch which is part of the Strategic Directions and Communications Sector that identifies ongoing and emerging issues relevant across the Department. The unit became permanent in 2003 and included two full-time equivalents: a director and a senior analyst. In October 2004, a junior analyst position (term) was created due to an increased workload. The only direct costs identified by the Department are for the salaries of the three staff with other costs absorbed by the programs and branches. Any GBA training costs for example are considered part of general departmental training costs and not identified separately.

The GBA unit is mandated to:

- provide ongoing analyses of gender-related implications of departmental legislative initiatives and strategic directions, horizontal policy issues, and any emerging domestic and international trends.
- develop tools to build capacity to support the implementation of gender-based analysis across the Department. This is done in part by delivering training programs that are specifically tailored to departmental and branch needs.
- support the Department's branches in the development and implementation of branch GBA plans, as required.
- coordinate the gender-based analysis section of the report to Parliament and provide an annual internal stock-taking report on departmental activities on gender-based analysis.

## **3. Mechanisms for GBA Accountability**

Citizenship and Immigration is unique in that it has a legislative requirement to report to Parliament on the gender-based impact of its primary legislation, the *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)*. The IRPA thus provides the primary mechanism to ensure that gender considerations are mainstreamed. The legislative review process also integrates GBA into the Department's work as it does regulatory adjustments. Parliamentary reporting means that the Department absolutely must do an annual report and this automatically becomes part of a deputy minister's way of evaluating performance.



The Department has also undertaken the development of a strategic framework for gender-based analysis. Covering the period from 2005 to 2010, the framework sets out the Department's objectives and principles for gender-based analysis as well as the concrete steps to be taken in order to meet any legislative requirement. This strategic framework aids in measuring performance and reinforcing accountability at the branch level.

Each branch, according to its area of responsibility, is expected to outline the issues for reporting and the elements necessary to undertake substantive analysis. Branch plans are to report on particular areas of responsibility under the *Immigration and Refugee Protection Act*. They are to include the gender-based analysis initiatives designed to build best practices, the identification of data challenges in relation to sex-disaggregated data and work processes, and activities to build staff knowledge and confidence, including training. All of the branch plans are signed off by the director general of the branch and they in turn report back to their assistant deputy minister who is responsible for overall program administration and human resources.

#### **4. Ongoing Challenges**

Although the training started in 2001, using Status of Women Canada material, it has now moved to documentation containing examples taken from departmental work and specific case studies based on the realization that concrete examples that work in the Department and address its business are needed. It took about two years to understand all the issues fully and to get the training strategy organized. The training methodology and documentation increased the employees' experience and abilities and allowed the Department to arrive at a common understanding of gender-based analysis and to adopt a shared terminology. The people who had undergone the training became those most apt to turn to the unit for extra help. Almost 150 employees have been trained in both official languages.

The legislative requirement has played a critical role. Essentially, the requirement itself did not mainstream the gender-based analysis, but it created a very formal basis for gender-based analysis in the Department. The strategic framework for GBA identifies an annual stock-taking process to consider progress made, challenges faced, and further opportunities. This annual report is intended as a management tool to be taken at the corporate level, and it facilitates gender-based analysis.

The strategic framework states that the Department must ensure that sufficient resources are allocated to enable the Department to make progress in implementing the framework and meet its accountability requirements under the *Immigration and Refugee Protection Act*. Because of the legislative requirement to report and the adoption of branch GBA plans, the Department is currently assessing the need for further human resources as part of the implementation strategy for the strategic framework.

The gender plans to be done for each branch in the Department are a practical application of how a branch is going to move forward on its requirement to report and efforts are made to get everyone working on policy and programs to think about GBA. Because there are a number of common elements in all of the branch plans, it gives consistency across the Department and permits stocktaking on progress. The full plan from all branches is moving branch by branch and will take another year to complete.

Work and consultation with non-governmental organizations like the Canadian Council on Refugees is carried out informally and on an ad hoc basis by the GBA unit and also by the individual branches, when they are doing their plans.

## **B. Human Resources and Skills Development Canada**

### **1. Background**

The departments now known as Human Resources and Skills Development Canada and Social Development Canada were formed in 2003. They have several predecessors that focused on equality issues and these are outlined in the following discussion.

In 1954, the Women's Bureau, established as part of the former Department of Labour, was the first organization in the federal government created to address the concerns of women. From 1954 to 1993, its mission was to advance the full and equal participation of women in employment. Under that mandate the bureau undertook a number of functions, including research, analysis and information dissemination on workplace issues. It contributed to policy initiatives aimed at improving the situation of women in the labour force and regularly consulted and collaborated with unions, employers, other jurisdictions, and non-governmental and international organizations.

In 1993, Human Resources Development Canada, or HRDC, was created from the amalgamation of five former departments, including Labour. At that time, the Women's Bureau began to assume a broader focus that reflected the wider range of policies and programs for which HRDC was responsible. By 1999 the Women's Bureau outlined a new model for advancing gender analysis in the Department. The model involved the development of a network of gender advisers located throughout the Department to work toward integrating gender analysis into their area of expertise.

Created in 2000, the network of gender advisers consisted of departmental officials mandated to apply gender analysis in their work areas. The Women's Bureau supported the network of gender advisors through the provision of a variety of capacity-building instruments pertaining to training on gender analysis. In September 2001 the Women's Bureau changed its name to the Gender Analysis and Policy Directorate, or GAP, to better

reflect its mandate of promoting gender analysis. This change was part of the implementation of the Department's 1999 strategic plan.

In 2003, the need for a large gender unit consisting of 12 employees was deemed to be no longer necessary and the Gender Analysis and Policy Directorate was reduced to 5 people. It was argued that gender analysis had been more fully integrated into the Department's policy and program development. At the same time, a policy on gender analysis, approved by the National Management Board, was launched. The policy was developed to provide the Department with a clear framework for meeting its commitments. It clarified key concepts, outlined roles and responsibilities of key players and featured a results-based management and accountability framework.

By December 2003, HRDC was divided into two distinct departments: Social Development Canada (SDC), and Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC). As a result of this split in HRDC, staff from Gender Analysis and Policy Directorate were divided between the two new departments: three staff members to SDC, and two staff to HRSDC.

## **2. GBA Structure and Mandate**

In March 2004, the two staff assigned to gender analysis moved to the Strategy and Intergovernmental Relations Directorate headed by a director general within the Strategic Policy and Planning Branch.

## **3. Mechanisms for GBA Accountability**

At the present time, gender-based analysis is tentative and is undergoing a review. In February 2005, the Department began to examine existing policy on gender analysis to ensure that GBA is being applied within all branches of the Department. Each branch is to implement its own gender-based analysis approach while developing an accountability mechanism for the Department.

Among the options being explored to forward to senior management, the Department is seeking to ensure that gender considerations are integrated in departmental programs and policies. Tools to assess the effectiveness will be developed and could include monitoring through departmental policy committees. The integration and implementation of gender analysis could also be monitored through annual progress reports to senior management, compiled by the Strategy and Intergovernmental Relations Branch.

Within the Department, there are existing policy committees that could ensure that the questions around gender analysis are asked and that the branch responsible for policy development has thought about the gender implications of its proposed actions. Policy



committees exist at several levels: the director general level, the assistant deputy minister level, and one of senior executives is chaired by the deputy minister. Policy initiatives go through these committees on their way to the minister.

Because the Department collects extensive data through its programming, this could provide an advantage in terms of public reporting compared to other departments. It has an ability to be more specific and already reports publicly on some gender breakdowns in terms of outcomes for some active programming measures.

#### **4. Ongoing Challenges**

The Department is aware that, with the reorganization and the split of the Department, it needs to find a way to move forward in refining appropriate accountability mechanisms and improving its policy processes. In terms of accountability issues and public reporting, it sees room to improve the function within internal policy committees and in accountabilities to the deputy minister and to the minister in terms of the policy analysis.

In addition, the Department can build on strengths with the training and the capacity of the departmental gender network members to ensure that gender considerations are brought forward in policy options for the minister. Because the network of gender advisers has had personnel changes, the challenge is to ensure that, despite staff turnovers, the knowledge is maintained and shared among people in the Department. Because the network is reinvented every 12 to 18 months, there is a lack of continuity and expertise in preparing documents for policy committees.

### **C. Social Development Canada**

#### **1. Background**

The departments now known as Human Resources and Skills Development Canada and Social Development Canada were formed in 2003. They have several predecessors that focused on equality issues and these were highlighted under the preceding department.

#### **2. GBA Structure and Mandate**

The specialized unit for gender analysis was created in April 2004 as part of the Horizontal Initiatives and International Relations Division within the Policy and Strategic Directions Branch. The division has responsibilities for other horizontal and crosscutting files such as Aboriginal issues, minority language communities, and international relations. In terms of human resources, there are three dedicated staff: a senior manager at the EX level and two policy analysts.

The overall mandate of the group is to support the integration of gender and other considerations into the policy, program, and service delivery activities of the Department. The Department also has a departmental network of gender advisers. Thus, gender advisers can be attached to various policy teams as needed.

### **3. Mechanisms for GBA Accountability**

At present, the mechanisms for accountability are relatively ad hoc. There are a series of management committees, including a policy committee at the assistant deputy minister level that reports to the deputy ministers. The Department is looking at the various committee structures within the Department to identify the best place to ensure full consideration of gender issues, whether at the policy and program committee or at management committee.

Ongoing work includes contributions to international commitments, presentations by specialists, fact sheets for employees on gender and disability and on gender and diversity, case studies such as one examining men's and women's needs and preferences with respect to government services, and the building of gender analysis into the key files of the Department whether on child care, caregivers, or pensions.

### **4. Ongoing Challenges**

One ongoing challenge is to find the right balance between the specialized gender unit and its role vis-à-vis integrating gender considerations more directly in the core files. The aim is to ensure that gender is consistently addressed in all policy, program, and service delivery work of the Department.

The Department also wants to find ways to address intersections of diversity, such as gender and minority language groups or gender and disability. The specialized unit for gender analysis is in a division with multiple responsibilities for other horizontal and crosscutting files. Because the division also deals with Aboriginal issues, minority language communities, and international relations, the synergy among the various units has been helpful in developing departmental material for the Beijing +10 conference in New York.

The Department recognizes the need for staffing in the gender unit. It is also trying to re-energize the network of gender-based advisers and develop a specific Social Development Canada gender analysis policy.

## **D. Health Canada**

### **1. Background**

In 1993, a women's health bureau was established at Health Canada and in 1996 was allocated additional resources to establish and fund centres of excellence for women's health and to fund other recipients of the Women's Health Contribution program.

Gender-based analysis was first formalized at Health Canada in 1999 with the development of the Women's Health Strategy. One of the four principal objectives of the strategy was to ensure that Health Canada's policies and programs were responsive to sex and gender differences and to women's health needs. This commitment to gender-based analysis was further strengthened in 2000 with Health Canada's release of its gender-based analysis policy, promoting the GBA approach to developing policies, programs, and legislation as necessary to securing the best possible health for women, men, boys, and girls of Canada.

### **2. GBA Structure and Mandate**

Within the Women's Health and Gender Analysis Bureau that is headed by an executive director, there is a small GBA unit. From within the Department's Health Policy Branch, the Women's Health and Gender Analysis Bureau works with the branches and regions of the Department to build capacity for women's health. The work of the bureau and its GBA unit is supported by all program areas of the bureau, including the women's health contribution unit, the policy analysis unit, and the information dissemination unit. Since 2003, after the Gender-based Analysis Implementation Strategy was endorsed by the Department's executive committee, the bureau has shifted internal resources to reflect the government's reinvigorated approach to achieving gender equality. The GBA unit within the bureau has a budget of \$350,000 per year.

The gender-based analysis unit of the bureau is mandated to build GBA expertise through focused capacity building, including training on the theories and practical applications of GBA. It has committed resources to developing women's health indicators and guidelines for the development of gender-sensitive health indicators, pilot projects in relevant policy areas, documentation on concepts of gender and health, coaching-style training that guides staff in applying GBA to real-world case studies, and a quarterly e-bulletin on GBA. Overall, it works to improve reporting and accountability by providing analysis and advice to Health Canada staff and interventions on Treasury Board submissions.



### **3. Mechanisms for GBA Accountability**

By 2003, Health Canada's Gender-based Analysis Implementation Strategy was endorsed by the Department's executive committee. The five-prong strategy aims by 2008 to advance a systematic approach to policy development such that Health Canada will fully integrate gender into its day-to-day planning and operations.

There is a biannual reporting requirement to the departmental executive committee. The reports are based on information from gender based focal points identified in departmental regions and branches. These GBA focal points were identified in 2004 to advise the bureau and support the development of work plans in their respective branches and regions.

### **4. Ongoing Challenges**

The first phase of work at the Department focused on increasing awareness of the benefits of applying GBA and of commencing application. Progress, however, has been uneven, supported by the enthusiasm of some individuals and slowed by the resistance of others. However, with heightened GBA awareness, the bureau now receives increased demands and support for the need to target interventions early at key policy tables.

It is important to continue building understanding of responsibilities and skills in the application of gender-based analysis throughout the Department. There has not been a long history of research data collection and knowledge of women's health and gender and health issues. The differential impacts of sex and gender are not easily detected. There is a need for continued work to support women's health surveillance and health reporting. In health, differences can be less obvious and more complex given the determinants of health, which alone and interactively influence health. These determinants and their compounded effects must be taken into account.

The Department recognizes the need for partnerships in order to move forward on the necessary interdisciplinary multi-sectoral work. The main focus of the GBA unit has been inside the Department although it has also benefited from work with NGOs and other stakeholders. Thus, the unit also applies knowledge generated from the Women's Health Contribution program and the centres of excellence for women's health, the Canadian Women's Health Network, and working groups.

The Department is currently reviewing its women's health strategy and working toward the development of a renewed plan of action on women's health with targeted objectives to focus research policy and program work on life cycle and diversity issues.

## **E. Canadian International Development Agency**

### **1. Background**

In 1976, the Canadian International Development Agency (CIDA) implemented its first policy on women in development. However, it was 1984 when the Women in Development (WID) unit headed by a director was established in the policy branch. This unit spearheaded the creation of a policy calling for the integration of WID using a strategy of institutionalization; in other words, incorporating WID throughout all programming, including the use of gender-based analysis.

The 1995 foreign policy statement, "Canada in the World," reflected the importance of the rights of women in international relations, and gender equality emerged as one of six program priorities of Official Development Assistance. This emphasis provided a further mandate for gender-based analysis at CIDA. In 1999, a departmental policy on gender equality was developed with the goal of achieving equality between women and men to ensure sustainable development.

### **2. GBA Structure and Mandate**

The Gender Equality Division is headed by a director and is situated within the Policy Branch. In addition to the gender equality division, each of the programming branches has either a gender equality specialist or has identified a gender equality focal point. Together, these staff makes up the gender equality core group, which fosters discussion and exchange of best practice within the Agency.

The specialists work internally to integrate gender equality considerations in various agency processes, provide ongoing support to staff and partners to understand and address gender equality dimensions in policy development and program delivery, and work externally in cooperation with other donors and partners.

### **3. Mechanisms for GBA Accountability**

In each branch, partners and operating officers are responsible for implementing CIDA's policy on gender equality. Its three objectives have been translated into corporate development results. The policy document itself provides staff with basic gender analysis guidelines for use in program planning. A modular three-day training course is also available to CIDA staff, as well as an introductory training course on-line at CIDA's Web site.

The Agency has three main mechanisms for furthering gender-based analysis:

- Agency guidelines for project planning and reporting have established requirements for gender analysis and for the completion of a gender equality assessment form. Managers fill out the form with the gender equality specialist, who must sign off on it. The form is intended to lead to more consistent provision of gender equality technical advice into programming.
- Annual performance reports include identification of gender equality results and a requirement to report on how projects are promoting gender equality.
- A performance assessment framework has been developed as a tool to assess agency performance on gender equality. Its focus is on development results achieved. The framework has wider potential uses in the planning and monitoring of projects and country programs, as well as in assessing possible partner institutions. It is in the final stages of the pilot phase and is expected to have agency approval in April.

#### **4. Ongoing Challenges**

CIDA has identified several factors that contribute to success in GBA. These include:

- having a clear gender equality policy and a mandate to implement it;
- using the findings of gender-based analysis to actually shape the design of policies, programs, and projects;
- incorporating gender equality at all levels and in all types of activities, from policy formulation and dialogue through to program design and project planning, implementation, and assessment;
- benefiting from the use of local expertise in partner countries;
- having organizational structures, procedures, and norms that promote gender equality — for example, engendering and using the organization's planning cycle and accountability frameworks; being explicit with gender equality results and indicators in the programming; and finally,
- ensuring commitment of staff at all levels.

The Agency has also acknowledged that there are multiple challenges still existing as the social change required for progress on gender equality is complex and long term. Among the challenges, CIDA included the following:

- Explicit gender equality results and indicators must be set and adequate human and financial resources applied.
- Capacity development is difficult given the workloads of staff and the complexity and changing nature of CIDA's work.
- Accountability is essential but complex, requiring capacity, systems, and ongoing management attention and commitment.
- Gender equality needs to be recognized as a field of professional expertise and gender analysis as a key category of development thinking with adequate resources, both human and financial, assigned.
- Approaches to gender equality integration need to be adapted within new programming realities. For example, gender equality is not given sufficient analysis and priority in poverty reduction strategy papers and in sector-wide approaches and other program-based approaches. Entry points could include policy dialogue; capacity development; inclusion of gender equality expertise, particularly at the local level; and promoting equitable participation of women and men in decision-making processes.
- Uneven or flagging political will for gender equality has created particular challenges. Due to significant success on gender equality, some feel that it is time to move on to newer emerging issues, despite the fact that significant disparities in gender equality persist. At the international level, some of the areas where we have made inroads are under threat; for example, in the area of sexual and reproductive health.

## **F. Justice Canada**

### **1. Background**

In 1995, in response to the 1995 Beijing Platform for Action and the 1995 Federal Plan for Gender Equality, the Department of Justice established the Office of the Senior Adviser on Gender Equality, better known as SAGE. The original intent of the SAGE office included a five-year mandate for the completion of its work.

By 1997, the SAGE office had developed and published a Justice-specific policy on gender equality analysis entitled "Policy of the Department of Justice on Gender Equality Analysis." A binder of materials was published, and a training program was developed and delivered on how to apply the policy.

In 2000, the SAGE office merged with the Diversity Policy Group and was renamed the Diversity and Gender Equality Office, better known as DAGE. The merger recognized the importance of the intersectionality of diversity in gender issues. DAGE, with the support



of a committee comprised of experts in the field of gender and diversity analysis, judges, and academics, developed a new training package and program entitled "Social Context Training." The training was modelled on that used by the National Judicial Institute in developing its training for judges. The training was delivered to members of the executive council as well as to some middle managers.

By 2001, the executive council, recognizing the complexity and range of issues that the Department dealt with on a daily basis, made a decision to integrate the diversity and gender function into all aspects of the work of the Department. By December 2004, the DAGE Office was closed, and the responsibility for ensuring the inclusion of a diversity and gender analysis became the responsibility of each and every employee in the Department.

## **2. GBA Structure and Mandate**

As of 2005, all the core functions of the Diversity and Gender Equality Office, like GBA analysis, and continued work on the agenda for gender equality, were transferred to a group within Justice called the Policy Integration Group. This group apparently still has a specific unit dedicated to GBA but its staffing and reporting structure is unclear. While the initial setup costs for the five-year mandate were estimated at about \$1.5 million, there are no specifically dedicated dollars in the current decentralized model.

## **3. Mechanisms for GBA Accountability**

The 1997 Policy of the Department of Justice on Gender Equality Analysis continues to be the guiding policy document for the Department.

Accountability was part of the intent of integration that was to:

- ensure that the ownership and responsibility for diversity and gender analysis is placed with the Department as a whole and individually with each employee;
- build organizational capacity, competency, and accountability;
- foster and support the notion of the importance of including diversity and gender consideration as an integral core component of the work of the Department.

When decentralizing (or integrating) the functions under the Diversity and Gender Equality Office, the Department apparently considered the following factors. It recognized that:

- the Department had been working conscientiously on this issue since 1995, had provided training to employees on more than one occasion, and had developed capacity.

- a number of sections in the Department were working in areas that directly impacted equality issues: the Human Rights Law Section, the charter group, the public law policy group, victims, Aboriginal Affairs, and others.
- the Department was dealing with a broadened scope and more complex nature of issues.
- an internal capacity of a centralized unit to provide timely, expert knowledge in all areas of the work of the Department was an ideal that would be difficult, if not impossible, to achieve.
- diminishing resources government-wide and greater competition for human and other financial resources would likely not provide for the increase necessary to adequately fund the unit to meet the capacity required.
- a centralized unit made the work on gender-based analysis the job of a few people and reinforced the perspective that gender and diversity analysis was something that was conducted outside of or in addition to the analytical process.
- timeliness of involvement was a key issue, and it was important to have diversity and gender consideration form an integral part of the analysis from the beginning of the process. There would be a greater likelihood of achieving this if each sector assumed responsibility for its inclusion

#### **4. Ongoing Challenges**

Overall, there is still an inability to be able to report with consistency the good work that is being done by the Department. The instruments for measuring results have not been developed, and this makes it more difficult to assign accountability. Ongoing vigilance is needed to ensure that diversity in gender analysis remains a priority in the Department.

For federal departments, there remain several broad challenges as each department recreates its own infrastructure and process for dealing with diversity and gender concerns. These broader challenges include:

- The assumption that gender equality already exists.
- A lack of shared understanding of what is meant by GBA.
- While one size does not fit all, there needs to be some common accountability mechanisms and indicators based on a common understanding of what is to be done.
- In developing this common understanding, it is important to determine what constitutes a success in terms of doing gender analysis. Is it the fact that the analysis is done? Is it the fact that the analysis was used and applied to the

policy or to the outcome? With varying levels of indicators, there is a need for more specific use of indicators of success in outcomes.

- A mechanism for compliance should be established, perhaps making reporting on GBA compulsory.

## **G. Finance Canada**

### **1. Background**

In 2005, the Minister of Finance announced that the Department was being asked to conduct gender-based analysis of components of the upcoming budget.<sup>8</sup>

**Hon. Ralph Goodale (Minister of Finance):** Mr. Speaker, I will do my very best to respect the principles of gender equity in the preparation of this budget and indeed every budget going forward.

**(House of Commons, 7 February 2005)**

### **2. GBA Structure and Mandate**

The Department does not have a separate unit to coordinate gender-based analysis. Individual branches are responsible for conducting gender-based analysis in their respective areas.

In general, for issues such as income tax where there is direct departmental responsibility, the Department stated that it does GBA to the extent possible, given data availability and other elements. For other budgetary decisions, the Department reviews the supporting information provided in memorandum to cabinet from departments initiating proposals and gives advice in terms of funding levels and other elements. Overall, its funding decisions are related to cabinet discussions and throne speeches.

### **3. Mechanisms for GBA Accountability**

The Department has specific program responsibilities in a number of areas: developing tax and tariff policy, managing federal borrowings on financial markets, administering major transfers of federal funds to the provinces and territories, developing regulatory policy for the financial sector, and representing Canada within the international

<sup>8</sup> Canada. Parliament. House of Commons. *Debates*, 38th Parliament, 1st Session, No.051, 7 February 2005. (Online). Available: [http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/051\\_2005-02-07/toc051-E.htm](http://www.parl.gc.ca/38/1/parlbus/chambus/house/debates/051_2005-02-07/toc051-E.htm)

financial institutions. It reported that it carries out gender-based analysis for those policy initiatives under its direct area of responsibility, especially as part of the budget process.

As most of the Department's legislative agenda focuses on tax policy changes, most of the analysis is conducted in the Tax Policy Branch. Policy analysis takes place in this branch when specific proposals for changes are assessed as part of the budget process. The Department claimed that gender analysis is also carried on in other parts of the Department that have specific program responsibilities — namely, the Financial Sector Policy Branch and the International Trade and Finance Branch.

In the Department's general role for the economic and fiscal framework, it has supported substantial investments in priority areas such as health care, children, research and many others in recent years, believing that reinvesting in these programs enables the goal of equality between the sexes. It acknowledges a direct link between good economic performance, the government's fiscal capacity and the ability to invest so as to attain greater gender equality.

As a central agency, along with the two other central agencies, the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat, the Department gives advice and makes recommendations to the government on decisions about funding for new proposals in various policy areas. In these cases, operational departments make proposals for changes in areas related to their specific lines of responsibilities. Funding decisions on these policy initiatives are typically made in the budget with a few made off the budget cycle.

*What we did as part of the budget process was to extend if possible, where there was information or where we could produce it by making an analysis of our own — but mostly that would be by digging through the memoranda to cabinet to find these considerations — an explicit element of the advice we provided on initiatives that included what the gender-based perspective was on this particular issue.*

**Mr. Louis Lévesque (Associate Deputy Minister, Department of Finance)**



## **4. Ongoing Challenges**

In the context of proposals from other departments, the Department of Finance does not generally undertake its own gender-based analysis of the various proposals. It relies on the analysis done by the operational departments in preparing their memoranda to cabinet during the year.

Pre-budget consultations such as those carried out by the House of Commons' Finance Committee have an important input in gender-based analysis. They assist the government in assuring that the proposed policy initiatives do not have unintended consequences on various segments of the population, including women.



## CHAPTER FOUR: THE CURRENT STATE OF GENDER-BASED ANALYSIS ACROSS GOVERNMENT DEPARTMENTS

---

As the preceding descriptions show, since the federal government adopted a policy requiring departments to do a gender analysis of policies and legislation, Status of Women Canada has implemented training modules, developed tools and organized an interdepartmental committee to promote gender-based analysis.<sup>9</sup> The Committee repeatedly heard that Canada was known internationally for the quality of the tools and training modules it has prepared on gender-based analysis.

The Committee was disheartened to hear about the significant challenges still working against effective application of GBA at the federal level. Despite 10 years of effort, the implementation of GBA across federal government departments remains uneven. Despite the availability of information on gender-based analysis and the existence of the interdepartmental committee, the Committee has heard that GBA is still not being systematically incorporated into policy-making in all government departments.

The table below highlights some of the existing mechanisms and strategies in the departments and agencies which appeared before this committee.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> FEWO, *Evidence*, Hélène Dwyer-Renaud, 10 February 2005, 1520.

<sup>10</sup> This table is limited to the departments and agencies which appeared before the Standing Committee on the Status of Women. The Committee is aware that several other departments have incorporated GBA mechanisms, however the limited time available for this study made it impossible to invite all departments to appear before the Committee.

## Departmental GBA Table

DEPARTMENT	STRUCTURE	MECHANISMS FOR ACCOUNTABILITY
Citizenship and Immigration Canada	GBA unit in Strategic Policy and Partnership Branch;  2 FTE and 1 term employee.	IRP Act report annually to Parliament with DM follow-up;  Strategic framework 2005-2010 with approval of senior executive;  Branch plans signed off by DGs.
Human Resources Skills Development Canada	2 staff assigned to GBA within Strategy and Intergovernmental Relations Directorate;  Gender adviser network.	Tentative plans to review ongoing GBA application in branches;  Review of existing policy committees (DG, ADM, senior executive chaired by DM) as avenue for GBA;  Efforts to reinvigorate gender advisors network.
Social Development Canada	3 staff in GBA unit in Policy and Strategic Direction Directorate;  Gender adviser network.	Ad hoc policy analysis  Examining committee structures (policy, program, management) to determine best place for GBA;  Efforts to reinvigorate gender adviser network.
Health Canada	Small GBA unit within Women's Health and Gender Analysis Bureau in Health Policy Branch; budget of \$350,000 annually.	Gender-based analysis implementation framework 2003-2008;  Biannual reporting to departmental executive committee;  Gender based focal points identified in regions and branches.
Canadian International Development Agency	Gender Equality Division in Policy Branch; each program branch has gender equality specialist or focal point.	Policy on gender equality;  Agency guidelines for program planning and reporting;  Annual performance reports identify equality results;  Performance assessment framework ready for April, 2005.
Justice	No separate unit; staff with GBA focus inside Policy Integration Group.	Departmental policy on gender equality analysis developed in 1997;  Decentralized model with diversity and equality as the responsibility of every employee
Finance	No separate staff designation or unit.	Individual branches responsible for GBA in respective areas;  Operational departments are expected to have done GBA in their proposals for funding.



The Committee found that the status of implementation of gender-based analysis throughout the federal government at this time differed significantly between departments and agencies. Overall, even when gender units do exist, they have few staff and few resources, are located in the lower ranks of the bureaucracy, and have minimal or no mechanisms for ensuring that GBA is actually achieved. Some departments and agencies, such as Citizenship and Immigration Canada and CIDA have well-established GBA policies and processes but are still working to produce consistent results across their program areas. Some government departments, such as those responsible for human resources and social development are recovering from departmental changes and seeking to reinvigorate previously strong networks. Health Canada is among those still seeking appropriate data for decision-making.

The Department of Finance, as a key central agency, has an important role to play in promoting and implementing gender-based analysis. The major role for the Department was recognized by the current Minister of Finance, when he committed to ensuring that all policy proposals for the 2005-2006 budget would require a gender analysis. However, the Department was unable to demonstrate that it had a full understanding of the components of gender-based analysis and could not credibly demonstrate that GBA was applied regularly and consistently during departmental interventions. In addition to inadequacies within its direct departmental policy files, it made no efforts to either enforce a requirement to departments to conduct a gender-based analysis on funding proposals or to evaluate the adequacy of gender analyses submitted.

The Committee is concerned that Canada does not have an effective process to do a gender analysis of the budget. It would expect that the Department of Finance could assign to a senior official the responsibility for implementing a gender-analysis process which would allow the Department to take a leadership role internationally in gender-budgeting. In turn, the department could report to Parliament annually on the steps taken to implement gender-budgeting.



## CHAPTER FIVE: ENABLING FACTORS FOR GENDER-BASED ANALYSIS

---

Many of the departments provided examples of lessons learned over the course of their involvement with gender-based analysis. From these shared experiences, the Committee has identified a number of factors which need to be in place in order to make gender-based analysis possible. These factors are discussed in greater detail in the following sections and include:

- the availability of data which allows for a gender analysis;
- incorporating gender equality at all levels and in all types of activities, from policy formulation and dialogue through to program design and project planning, implementation, and assessment;
- making room for voluntary sector input;
- having organizational structures, procedures, and norms that promote gender equality;
- commitment of staff at all levels;
- the allocation of adequate resources, both human and financial;
- the implementation of accountability mechanisms.

### A. Availability of Data

*Another challenge is that there has not been a long history of research data collection and knowledge of women's health and gender and health issues. It is a fairly new domain.*

**Ms. Deanna St. Prix-Alexander (Executive Director, Women's Health and Gender Analysis Bureau, Department of Health)**

Gender-based analysis requires the use of sex disaggregated data and qualitative information on gender differences and inequalities. The vast majority of information collected by Statistics Canada provides data which is disaggregated (i.e. broken down into data on men and data on women). Thus the Government of Canada has significant information from which to develop gender-sensitive policies and programs. In fact, witnesses have told the Committee that Statistics Canada is world-renowned for its work in the area of gender statistics, particularly in the area of unpaid work.

Additional data collection and use of existing data varies widely among departments. While HRSDC indicated that it has a wealth of data from a variety of regular surveys, others such as Health Canada indicated that there is a dearth of data on women's health compared to men. Qualitative information on gender differences and inequalities can be obtained from a number of sources, including equality-seeking organizations and consultations with groups which represent diverse groups of men and women. However, most departments have no formalized way of accessing these sources.

## **B. GBA Throughout Policy-Making Process**

Witnesses told the Committee that gender cannot be considered only at the end of the policy-making process, but needs to be incorporated from the outset. The different steps in the implementation of gender-based analysis are outlined in a training package developed by Status of Women Canada.<sup>11</sup> These include: assessing the gender equality impacts of a given issue; incorporating outcomes, goals, objectives and indicators which reflect the diverse realities of men and women; developing and using gender-sensitive research; consulting with diverse groups of men and women to ensure that conclusions and proposals reflect diverse views; and engendering program delivery to ensure that criteria, communication plans, and service delivery all consider the potentially different impacts on men and women.

Witnesses have provided the Committee with examples of efforts to engender programs and policies throughout this process. CIC is working on identifying indicators it will use to monitor progress on the gender impacts of its work. CIC spoke to the importance of ensuring that gender was considered in the communication tools used by its department, such as reviewing the *Welcome to Canada* kits. CIDA is developing a new evaluation tool which will help it determine whether its programs are successfully reducing gender inequality.

While these examples were encouraging, the majority of departments which appeared were not able to convince the Committee that gender was being incorporated throughout the program and policy development process.

## **C. Voluntary Sector Input**

Gender-based analysis does not replace the need for a vibrant voluntary sector advocating for the needs of women. The Committee was concerned to hear that:

While the adoption of GBA created new and important opportunities for integrating gender into policy-making, the shift to GBA eroded women's non-governmental organizations as legitimate intervenors in the policy process. This has meant in part

---

<sup>11</sup> Canada. Status of Women Canada. *An Integrated Approach to Gender-Based Analysis: Information Kit. "Training"*.



that GBA has not been able to realize its full potential as an effective policy tool, given the absence of adequate participation by civil society actors.<sup>12</sup>

Commentators told the Committee that it was important to include women's groups and equality-seeking organizations in the GBA process and to educate the voluntary sector on GBA. It is also important for departments to establish relationships with equality-seeking organizations and to incorporate consultation with these groups into the GBA process.

Few departments however have a formal or regular process for including any non-governmental organizations. When asked by the Committee, departments generally admitted that they consult on an ad hoc basis.

#### **D. Organizational Structure, Procedures, and Norms**

Some commentators, including several witnesses to this committee, indicated that gender-based analysis structures and mechanisms need to be both stable and positioned at a more central location within the bureaucracy, such as the Privy Council Office. The Committee recognizes that the Privy Council Office plays a role in the management of other horizontal policy issues, such as sustainable development and official languages. It suggests that central government agencies, such as the Treasury Board Secretariat and the Privy Council Office could play an important role in enforcing the application of gender-based analysis.

#### **E. Commitment of Staff and Leadership**

*If commitment does not come from the top — I'm talking about ministers, deputy ministers, and assistant deputy ministers — it's very difficult for the rest of the apparatus to do it properly.*

**Ms. Florence levers (Coordinator, Status of Women Canada)**

The Committee heard that it is possible for departments to voluntarily implement gender-based analysis if there is strong leadership at a very senior level in the department. Citizenship and Immigration Canada reported that they were conducting GBA even before it was legislatively mandated, because the Minister of Citizenship and Immigration had directed the department to implement gender-based analysis.

Professor Pauline Rankin from Carleton University identified the importance of having strong leadership on gender-based analysis:

---

<sup>12</sup> FEWO, *Evidence*, Pauline Rankin, 24 February 2005, 1520.

To be successful, gender-based analysis needs strong champions. It needs strong champions at the political level and it needs strong champions within the highest level of Canadian bureaucracy. I think those champions are pivotal to whether or not gender-based analysis works.

The importance of leadership is particularly evident in the case of the Department of Finance, where the commitment made by the Minister of Finance in February 2005 to ensure that budget proposals contained a gender analysis does not appear to have been translated into meaningful action by the Department. Thus, it would appear that voluntary implementation of GBA at this time requires both political leadership and the commitment of senior departmental officials.

The Committee has heard that as departmental priorities shift, departments are reorganized, and leadership changes, the pressure on departments and agencies to ensure that gender considerations are taken into consideration is likely to fluctuate. In addition, departmental descriptions of gender units indicated that most are buried in departmental hierarchies, far away from the direct gaze of senior officials such as assistant deputy ministers or deputy ministers.

Thus, although it has been possible to implement a program of gender-based analysis based on strong leadership in this area at senior levels, reliance on the commitment of staff and or political leaders does not ensure the continuity of gender-based analysis within an organization.

## **F. Human and Financial Resources**

Departments which conduct gender-based analysis have indicated that the costs associated with GBA are minimal, consisting of a few staff positions, the development of training materials, and the implementation of training. Gender-based analysis is not a specialized additional service, but is meant to be integrated into the regular work of the department. As a result, the main cost associated with GBA is the training of staff.

CIDA, and Citizenship and Immigration Canada told the Committee that training their staff in GBA is key to successful implementation. Both of these organizations have adapted the tools and training developed by Status of Women Canada to be more relevant to the staff who are being called upon to implement GBA, and have delivered training to large numbers of staff. As the representative from CIC told the Committee:

It has taken time to have people with expertise in the Department know how to do it [gender-based analysis] and to talk to program managers who know their programs, start to make those links, and then say that they understand. It becomes part of your everyday management. Gender-based analysis is something you

should be doing automatically, but it takes a lot of training and a lot of examples of real life before people start to think about it.<sup>13</sup>

## G. Accountability Mechanisms

Several of the witnesses before the Committee noted that departments and agencies would be more likely to do gender-based analysis if they could somehow be held accountable for the efforts they were taking to ensure that gender was being considered in the policy and program development process. Currently, most departments have no mechanisms to ensure that gender is considered, let alone implemented.

Only one department has a legislative requirement to report on gender equality. The 2002 *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) contained a requirement for Citizenship and Immigration Canada (CIC) to report on GBA activities in its annual report to Parliament.

The Canadian International Development Agency (CIDA) is well-respected for its gender mainstreaming activities and it has developed its own internal accountability mechanisms to promote GBA. These include:

- Agency guidelines for project planning and reporting which call for the completion of a gender equality assessment form, which must be filled by managers with one of the departments equality specialists, who must sign off on it.
- Annual performance reports include identification of gender equality results and a requirement to report on how projects are promoting gender equality;
- A performance assessment framework, focusing on the development results achieved, is in the final stages of development. It will help assess agency performance on gender equality.

The Department of Citizenship and Immigration Canada reports that, although it had been active in GBA prior to the legislative requirement to report to Parliament annually on the gender implications of the new *Immigration and Refugee Protection Act*, the reporting requirement has had a beneficial impact on gender-based analysis in that department:

I think in the long run Citizenship and Immigration Canada has been blessed by having it (gender-based analysis) in our legislation, because it means we absolutely have to do an annual report. Once you have the annual report, then you have that formal accountability and it then becomes like any of the other things where we have a formal accountability... We have a list of things we know we will do; then

---

<sup>13</sup> FEWO, *Evidence*, Rosaline Frith, 17 February 2005, 1550.

that list automatically becomes part of the deputy minister's way of evaluating our performance.<sup>14</sup>

The need to examine accountability for gender-based analysis was summarized by the deputy head of Status of Women Canada in her presentation to this committee:

Presently there is no formal authority or levers to ensure compliance of the 1995 GBA policy. The exception to the rule... was the introduction of the [Immigration and Refugee Protection Act] with its legislative requirement to report annually to Parliament. The need for greater accountability on gender equality in general with the Government of Canada and the slow progress of implementing GBA across the government were identified by the United Nations' CEDAW committee in 2003 as areas that needed improvement.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ibid., 1625.

<sup>15</sup> FEWO, *Evidence*, Florence levers, 10 February 2005, 1530.



# CHAPTER SIX: ACCOUNTABILITY MECHANISMS FOR GENDER-BASED ANALYSIS

---

## A. Ensuring Federal Accountability

Calls for an accountability mechanism to ensure that gender is considered in the development of all programs, policies and laws throughout all government departments came from several sources. Commentators during the GBA hearings and witnesses appearing during the Committee's roundtable hearings said that effective GBA needs effective ways of reporting results. The federal government has an obligation to conduct GBA and to answer to Canadians for its actions.

This conclusion was also reached by the Coordinator of Status of Women Canada in her presentation before this Committee on 10 February 2005. At that time, she suggested that, while there had been an increased awareness of the need for gender-based analysis among government departments over the past five years, there was now a need for stronger accountability mechanisms to ensure that all departments implement gender-based analysis.<sup>16</sup>

Such an accountability mechanism would not be without precedent in Canada. In the areas of official languages, multiculturalism, and employment equity, Canada has legislation which requires federal departments to support identified groups and to report to Parliament on activities in support of those groups. The federal government has also developed accountability mechanisms around issues such as sustainable development, requiring departments to submit sustainable development plans every three years and establishing the position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development within the Office of the Auditor General. In contrast, federal departments are not required by legislation to indicate what measures they are taking to work toward gender equality.

## B. Federal Policies and Their Accountability Mechanisms

Over time, Canada has developed a number of instruments to ensure that policy goals which lie outside the individual mandates of government departments receive the necessary support from many or all departments. As the table below indicates, these enforcement and accountability mechanisms vary widely.

---

<sup>16</sup> FEWO, *Evidence*, Florence Levers, 10 February 2005, 1530.

Policy goal	Legislation	Enforcement and Accountability Mechanisms
Support to official languages	<i>Official Languages Act</i>	<p>The Privy Council Office plays a coordinating role in implementing the official languages program. All federal government departments and agencies subject to the <i>Public Service Employment Act</i> are required to prepare an <b>annual report of their performance</b> with respect to official languages.</p> <p>The Public Service Human Resources Management Agency of Canada conducts <b>audits</b>, including visits to offices and points of service that must serve the public in both official languages, telephone surveys and interviews with employees. It reports on these audits to the Commissioner of Official Languages</p> <p>Designated institutions are required to develop an action plan for the implementation of section 41 of the <i>Official Languages Act</i>, which must reflect the particular needs of the official language minority communities. The ministers responsible for these institutions then forward these action plans to the Minister of Canadian Heritage, who submits an annual report to Parliament.</p> <p>With a budget of \$5.5 million per year over five years (1999-2004), the <i>Official Language Communities Program</i> (IOLCP) acts as a financial lever to <b>change the organizational culture of federal institutions</b> with a view to encouraging them to take the needs of the official language communities into account in their departmental programs and initiatives.</p> <p>The <b>Commissioner of Official Languages</b> submits an <b>annual report to Parliament</b>. She may also submit a special report to Parliament on any question within her jurisdiction. She can review any regulations and directives made under the <i>Official Languages Act</i> and any other regulation or directive that affects or may affect the use of the official languages, investigate any complaint indicating that the status of an official language has not been recognized, and apply to the courts for a remedy or appear in proceedings in the Federal Court following a complaint against a federal institution.</p> <p>A <b>Committee of Deputy Ministers on the Official Languages</b>, supported by the Intergovernmental Affairs Secretariat of the Privy Council Office, <b>analyzes all memoranda to Cabinet and draft policies</b> in light of their impact on the official languages and the development of the official language minority communities.</p>

Employment Equity	<i>Employment Equity Act</i> ensures that federally regulated employers provide equal opportunities for employment to four designated groups: women; Aboriginal peoples; persons with disabilities; and members of visible minority groups.	<p>Each employer (i.e. government department/agency or federally regulated private sector employers and Crown corporations) must analyze its workforce; prepare an <b>employment equity plan</b> that specifies the positive policies in terms of hiring, training, promotion and retention of persons in designated groups, and the measures to be taken to eliminate employment barriers; and prepare an <b>annual report</b> on the state of employment equity.</p> <p>Every year, the <b>President of the Treasury Board must lay before each House of Parliament a report</b> in respect of the state of employment equity in the portions of the public service covered by the Act.</p> <p>The Canadian Human Rights Commission (CHRC) is responsible for ensuring compliance with the Act. The CHRC conducts <b>audits</b> to determine whether employers meet the statutory requirements of the Act. If the employer is in compliance, a compliance report will be written and the audit will be closed. Conversely, the employer is required to propose specific undertakings to address any areas of non-compliance, and submit them to the compliance review officer for approval.</p> <p>The Act allows for <b>progressive enforcement action</b> when employers fail to cooperate, ultimately leading to a tribunal order registered with the Federal Court, thus giving it the force of a court order.</p>
Multiculturalism	<i>Multiculturalism Act</i>	<p>The <i>Multiculturalism Act</i> enshrines in law the responsibility of federal institutions to reflect the multicultural reality; gives the Multiculturalism Minister special coordinating and advocacy roles; provides a legislative basis for multiculturalism programs; and obliges the Minister to table an annual report on the implementation of the Act's provisions by the government and other federal agencies. The federal policy with regard to multiculturalism is persuasive rather than regulatory, however the Minister of State responsible for Multiculturalism must <b>table in Parliament an annual report on the operation of the Canadian Multiculturalism Act</b> based on information obtained from questionnaires sent to all federal departments and agencies.</p>
Sustainable Development	Changes to the <i>Auditor General Act</i>	<p>Amendments to the <i>Auditor General Act</i>, which came into force in December 1995, required <b>federal departments and certain agencies to prepare sustainable development strategies and action plans</b>. The amendments also established the position of Commissioner of the Environment and Sustainable Development and require the <b>Auditor General to receive petitions from the public on sustainable development matters</b> and to forward them to the appropriate minister for response.</p>



		<p>The <b>Commissioner, on behalf of the Auditor General, monitors these strategies, action plans, and petitions and reports annually to Parliament</b> in a “Green” report on the extent to which departments have met the objectives of their sustainable development strategies and implemented their action plans, and on the status of petitions received.</p> <p>Departments/agency strategies are updated at least once every three years.</p>
Gender Equality		<p>Status of Women Canada has no legislative mandate. While gender-based analysis reflects the direction of legislation such as the Canadian Charter of Rights and Freedoms and the <i>Canadian Human Rights Act</i>, the mandate of SWC does not flow directly from these documents. Although there is a federal policy requiring departments to conduct gender-based analysis (GBA), departments are not required to develop GBA action plans or to report to Parliament on their GBA activities.</p>

### C. Assessing Accountability Mechanisms

To assess the mechanisms outlined above and their effectiveness in advancing identified policy goals, the Committee invited key witnesses to discuss the mechanisms in the implementation of employment equity and official languages. The Canadian Human Rights Commission spoke about the role it played in ensuring that departments and agencies were complying with the targets and strategies they had identified to develop more representative work forces. The Treasury Board Secretariat, Public Service Human Resources Management Agency of Canada and the Privy Council Office were invited to discuss mechanisms they use in the implementation of the *Official Languages Act* and the *Employment Equity Act*.

*When the Employment Equity Act was designed and subsequently implemented by Parliament in 1986, there was no audit process. In the 1990s, Parliament decided it would be appropriate to ensure that an organization such as ours is required to undergo an audit. In my opinion, that is absolutely critical, because as long as there was no auditing going on, very little progress was made. Since there have been regular audits, we see that there is progress as soon as we go into an organization to begin an audit.*

**Ms. Mary Gusella (Chief Commissioner, Canadian Human Rights Commission)**

Although many witnesses spoke about the need to ensure that accountability measures were implemented to expand the use of gender-based analysis throughout the federal government, it is difficult for the Committee to recommend which model of enforcement and accountability would best promote the goal of gender equality across all government departments. While there was a large degree of consensus on the need for



accountability measures, witnesses cautioned the committee to consider carefully what they wanted departments to report — for example, would it be sufficient to report on the *government processes* involved in doing GBA, or would it be more important to report on progress toward certain equality targets?

The Committee has determined that a dual approach is required which addresses both the *process* and the *outcome* of gender-based analysis. It calls on all central agencies and federal departments to develop accountability mechanisms to ensure a higher level of implementation of gender-based analysis. Gender equality targets can be set, in a consultative manner, and communicated widely to all government departments in the next five-year plan (2005-2010) on gender equality.



## CHAPTER SEVEN: CONCLUSION

---

Gender-based analysis is not an end in itself but a tool to ensure that programs and policies benefit women and men equally. The Committee recognizes that care must be taken not to prescribe actions which would result in meaningless reporting burden on departments without addressing the persisting inequalities between men and women.

There is a common misconception among the general public that gender equality has been achieved in Canada, but the Committee has heard compelling evidence to the contrary in the presentations from women's groups and equality-seeking organizations from across the country. As Dr. Pauline Rankin told the Committee:

Given the sex equality guarantees embedded in our Charter, I think there exists the perception that Canadian women are equal enough, and therefore gender-based analysis can be dismissed — particularly in departments not typically seen as dealing with issues of direct concern to women — as an unnecessary step in policy-making that slows, complicates, and perhaps adds additional costs to an already overburdened policy process.<sup>17</sup>

The Committee commends Status of Women Canada for its work in the development of internationally recognized tools and training to help policy-makers incorporate gender considerations throughout the policy-making process. The Committee acknowledges the great efforts made in certain departments and agencies to ensure that public policies do not inadvertently disadvantage women. But it is disappointed to note that too many departments fail to understand their role in ensuring that women and men benefit equally from policies and programs.

The Committee emphasizes the importance of identifying the outstanding equality gaps, of addressing those gaps in a proactive manner, and of ensuring that there is commitment from the highest levels to considering the differential impacts of all policies, programs and laws on men and women. The following section describes the measures the Committee proposes to the Government of Canada to further the development of gender-based analysis in Canada.

We have just celebrated the 10-year anniversary of the Beijing Platform for Action, still regarded as model to guide the nations of the world toward greater equality of opportunity for women and men. Although we have made progress in some areas over the past decade, there are many challenges remaining. The Committee trusts that the 2005-2010 action plan on gender equality and the development of meaningful gender-based analysis in Canada will provide the necessary tools to give us cause to

---

<sup>17</sup> FEWO, *Evidence*, Dr. Pauline Rankin, 24 February 2005, 1520.

celebrate the 15th anniversary of the Beijing Platform for Action with a greater level of substantive equality between women and men in Canada.



## CHAPTER EIGHT: RECOMMENDATIONS FOR GENDER-BASED ANALYSIS IN THE FEDERAL GOVERNMENT

---

The Committee feels strongly that specific accountability mechanisms need to be developed to ensure that the federal government is obligated to demonstrate, not only a high level of support and activities, but also clear successes for gender-based analysis throughout government departments and agencies.

*Combined with measures to enhance the systematic implementation of GBA, there must be a strong federal machinery to coordinate progress on policy within government, as well as support for women's and equality-seeking organizations.*

**Ms. Florence Levers (Coordinator, Status of Women Canada)**

### EQUALITY LEGISLATION FOR SYSTEMATIC GENDER-BASED ANALYSIS

The Committee heard that establishing a legislative mandate for gender equality in Canada would be a significant step. In her appearance before the Committee, the Minister responsible for the Status of Women talked about the experience of other countries with equality legislation that requires a systematic application of gender-based analysis. Other witnesses pointed to legislative requirements in the areas of employment equity, official languages and multiculturalism. In addition, the legislative requirement to provide an annual report of gender-based analysis for the *Immigration and Refugee Protection Act* was reported to have increased the attention to gender-based analysis in the Department of Citizenship and Immigration Canada.

The Committee is also aware that, through the work of various secretariats, the Privy Council Office maintains an overview of the entire range of government activities and ensures that particular policies are implemented effectively.

### RECOMMENDATION 1

**The Committee recommends:**

- That the Government of Canada immediately initiate consultations, in time for the 2006-2007 budget, aimed at the development of legislation that would ensure the systematic application of gender-based analysis to all federal policy and program activities;

- That the Privy Council Office establish a secretariat with responsibility for ensuring the development and eventual implementation of effective gender equality legislation; and
- That the PCO secretariat table annually in Parliament a public report outlining progress toward the legislation.

## **EVALUATING EXISTING GBA ACCOUNTABILITY**

In order to move forward in the absence of equality legislation, there is still work to be done in evaluating the wide range of accountability mechanisms that currently exist in the federal government. Evaluation could determine which would be most effective in the implementation of gender-based analysis throughout the federal government.

Status of Women Canada, as the focal point for gender-based analysis, is well situated to work with other departments to assess which mechanisms could ensure a more systematic application of gender-based analysis. At present, Status of Women Canada does this with a small GBA budget of about \$500,000 and through an interdepartmental committee of only 13 departments that appears to be relatively inactive.

## **RECOMMENDATION 2**

**The Committee recommends:**

- That Status of Women Canada immediately re-activate the Interdepartmental Committee on Gender-based Analysis to provide a full assessment of existing accountability mechanisms for gender-based analysis;
- That the Interdepartmental Committee on Gender-based Analysis be expanded to have representation from all government departments;
- That each department on the Interdepartmental Committee on Gender based Analysis provide an overview of their particular measures for ensuring accountability on GBA and provide an evaluation of the effectiveness of these measures, and that this information be communicated through each department's departmental performance report as well as through the departmental performance report of Status of Women Canada.
- That Status of Women Canada coordinate the production and distribution of information on the state of GBA accountability mechanisms on an annual basis; and

- **That Status of Women Canada be allocated increased funding specifically for the evaluation of GBA accountability measures.**

## **ENGAGING EQUALITY SEEKING ORGANIZATIONS**

Status of Women Canada is currently assisting in the development of the 2005-2010 action plan on gender equality. Numerous women's organizations indicated a desire to voice their sense of needed directions.

### **RECOMMENDATION 3**

**The Committee recommends:**

- **That Status of Women Canada ensure that equality-seeking organizations are engaged in a thorough consultation on the equality goals for priority action in the 2005-2010 action plan on gender equality;**
- **That the outcomes from such consultations be made public; and**
- **That a one-time supplementary funding amount be allocated to Status of Women Canada during this fiscal period to make such a consultation possible.**

## **A GBA ROLE FOR CENTRAL AGENCIES**

Status of Women Canada can also work with central government agencies such as the Treasury Board Secretariat, the Privy Council Office and Finance Canada on this goal. However, each central agency has its own role in ensuring that this important policy objective of gender-based analysis is realized as a principle in action throughout the federal realm.

## A. Finance Canada and Gender-Budgeting

*...the Department [of Finance] plays a central agency function, along with the two other central agencies, the Privy Council Office and the Treasury Board Secretariat. We are basically giving advice and making recommendations to the government on decisions about — most of the time — funding for new proposals in various policy areas. In these cases, what we are facing is the situation of operational departments making proposals for changes in areas related to their specific lines of responsibilities, as part of the cabinet decision-making process. Funding decisions on these policy initiatives are typically made in the budget — a number of decisions are made off the budget cycle, but the budget is a moment where an important number of those decisions are made.*

**Mr. Louis Lévesque (Associate Deputy Minister, Department of Finance)**

As a key central agency, the Department of Finance has an important role to play in promoting gender-based analysis. This role can logically extend to ensuring that all policy proposals for a federal budget undergo analysis from the perspective of gender equality. On an even broader scale, the Department could take a leadership role internationally in gender-budgeting. Canada needs a more effective process to do a gender analysis of the budget.

### RECOMMENDATION 4

The Committee recommends:

- That the Department of Finance designate one senior official with clear responsibility for implementing a gender-analysis process;
- That the Department of Finance provide a written report to Parliament annually on the steps taken to implement gender-budgeting; and
- That the Department of Finance report to Parliament include examples of areas where gender analysis produced specific results and that this report be referred to the Standing Committee on the Status of Women.

## B. The Privy Council Office and GBA Accountability

The Privy Council Office (PCO) as the Prime Minister's department and the Cabinet Secretariat is a primary point of action for consultation and coordination of policy throughout the federal public service. The Committee insists that there is need for



accountability mechanisms to be implemented as soon as possible and sees this as a major role for the Privy Council Office.

## **RECOMMENDATION 5**

**The Committee recommends:**

- That the Privy Council Office immediately designate one senior official with clear responsibility for initiating and coordinating accountability on GBA;
- That the Privy Council Office begin the coordinating process immediately;
- That the Privy Council Office provide a written report to Parliament about any consultations on accountability and about the options within 120 days; and
- That the options include measures to penalize departments that do not comply.

### **C. PCO Engaging Senior Officials**

The Privy Council Office, through the Clerk of the Privy Council and various secretariats, provides advice in setting overall policy directions and in keeping track of developments within specific policy sectors. It has the capacity and the authority to champion gender-based analysis and to engage senior public servants in embracing the necessary changes. The Committee is aware that GBA is not a process familiar to all individuals currently occupying senior departmental positions.

## **RECOMMENDATION 6**

**The Committee recommends:**

- That the Privy Council Office immediately establish a committee of deputy ministers responsible for analyzing all memorandum to cabinet and other cabinet documents for gender-based analysis; and
- That Privy Council Office officials and all deputy ministers, assistant deputy ministers and associate deputy ministers participate in workshops that provide training to assess GBA content.

## **D. The Treasury Board Secretariat and GBA Resources**

The Treasury Board Secretariat (TBS) has responsibility for the general management of the government as it affects initiatives, issues and activities that cut across all policy sectors. It provides oversight of the financial management functions and ensures that departments are provided with the resources and the administrative environment needed to translate Cabinet approved policies and programs into operational reality.

### **RECOMMENDATION 7**

**The Committee recommends:**

- That Treasury Board Secretariat designate a senior official to take responsibility for ensuring that GBA is included in policies, directives, and regulations pertinent to the 2005-2010 action plan on gender equality which is currently being developed by Status of Women Canada;
- That all program expenditure proposals with respect to priority areas identified for the 2005-2010 action plan on gender equality include GBA analysis and implementation goals;
- That the Treasury Board Secretariat provide wide and clear communication to the general public, equality-seeking organizations and other government departments in order to ensure a high level of support for the expected equality goals;
- That the Treasury Board Secretariat support and participate in work to identify, and, where necessary, develop indicators, to measure progress toward the identified equality goals; and
- That the Treasury Board Secretariat report annually to Parliament on progress toward gender-based analysis goals and the activities of departments and agencies both in active measures to attain gender equality goals and in increasing their capacity to implement gender-based analysis to ensure that unintentional negative impacts of programs and policies do not hinder progress toward gender equality goals.

## **E. Treasury Board Secretariat and GBA Reporting**

The Treasury Board Secretariat also sets criteria and looks for consistency between the two Estimates documents that are currently used to communicate expenditure information to Parliament, the reports on plans and priorities and the departmental performance reports. The reports on plans and priorities (RPP) are individual expenditure

plans for each department and agency and are tabled in Parliament by the President of the Treasury Board on behalf of the ministers who preside over these organizations. The departmental performance reports (DPR) provide a presentation of the actual performance achieved against planned results as set out in the reports on plans and priorities.

## RECOMMENDATION 8

The Committee recommends:

- That Treasury Board Secretariat establish clear criteria for reporting on GBA; and
- That the Treasury Board Secretariat ensure consistent annual reporting to Parliament on GBA in departmental reports on plans and priorities and performance reports.

## THE RESPONSIBILITY OF INDIVIDUAL DEPARTMENTS FOR GBA

The preceding recommendations for Status of Women Canada and the central agencies, the Privy Council Office, the Treasury Board Secretariat and Finance Canada, do not remove the responsibility of individual departments to initiate gender-based analysis, to designate staff with authority and resources to oversee GBA, to establish departmental structures to support GBA and to account for GBA across departmental spheres of influence. Even departments that have met some of these criteria still have more to do.

*We expect the departments to do the gender-based analysis, and again, I think the objective of gender-based analysis across government is to not have it all done in one place, because if it's all done by Status of Women Canada, if all policy proposals go to Status of Women Canada, then departments will not own that process, and departments need to own that process.*

**Ms. Joan Atkinson (Assistant Secretary to the Cabinet,  
Social Development Policy, Privy Council Office)**

## RECOMMENDATION 9

The Committee recommends:

- That every federal department and agency immediately designate an assistant or associate deputy minister with responsibility for GBA;
- That all federal departments and agencies ensure regular and active participation in the Interdepartmental Committee on GBA;

- That all federal departments and agencies develop a strategic framework for GBA and action plans for implementation;
- That all federal departments and agencies provide additional resources for data needed for GBA and for staff to ensure that it is used;
- That all legislative, program and policy initiatives undergo GBA;
- That senior level departmental policy and other committees within all federal departments and agencies require regular, at least annual, progress reports on GBA with a particular focus on specific results; and
- That federal departments and agencies make this information about GBA available to Parliament and to the public in their reports on plans and priorities and departmental performance reports.



## APPENDIX A

### GLOSSARY

---

**Gender** is the culturally specific set of characteristics that identifies the social behaviour of women and men and the relationship between them. Gender, therefore, refers not simply to women or men, but to the relationship between them, and the way it is socially constructed. Because it is a relational term, gender must include women and men.<sup>1</sup>

**Gender-based analysis (GBA)** assesses the different impacts of proposed or existing policies, programs, legislation and research on women and men and on different groups of men and women (including children and adolescents). It compares how and why men and women are affected by public policy.

**Gender budgeting** is the application of gender-based analysis throughout the budgetary process. The definition used by the Council of Europe specifies that "it means a gender-based assessment of budgets, incorporating a gender perspective at all levels of the budgetary process and restructuring revenues and expenditures in order to promote gender equality."

**Gender Equity** is the process of being fair to women and men. To ensure fairness, measures must often be available to compensate for historical and social disadvantages that prevent women and men from otherwise operating on a level playing field. Equity leads to equality.<sup>2</sup>

**Gender Equality** means that women and men enjoy the same status. Gender equality means that women and men have equal conditions for realizing their full human rights and potential to contribute to national, political, economic, social and cultural development, and to benefit from the results.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Canada. Status of Women Canada. *Gender-based Analysis: A Guide for Policy-Making* (revised edition, 1998) available on-line at [http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaguide/gbaguide\\_e.html#1\\_1](http://www.swc-cfc.gc.ca/pubs/gbaguide/gbaguide_e.html#1_1).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.



## APPENDIX B LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
<b>Department of Citizenship and Immigration</b>	17/02/2005	19
Rosaline Frith, Acting Assistant Deputy Minister, Strategic Direction and Communications		
Sandra Harder, Director, Gender-Based Analysis, Strategic Policy and Partnership Branch		
<b>Canadian International Development Agency</b>	22/02/200	20
Julie Delahanty, Acting Director, Gender Equality Division, Policy Branch		
<b>Department of Human Resources and Skills Development</b>		
Louise Galarneau, Director, International Relations		
Les Linklater, Director General, Strategy and Intergovernmental Resources		
<b>Department of Social Development</b>		
Robert Coulter, Director, Horizontal Initiatives and International Relations, Policy and Strategic Direction		
Deborah Tunis, Director General, Strategic Policy, Policy and Strategic Direction		
<b>Pauline Jewett Institute of Women's Studies</b>	24/02/2005	21
Pauline Rankin, Professor		
<b>Department of Finance</b>	08/03/2005	22
Louis Lévesque, Associate Deputy Minister		
<b>Department of Health</b>		
Deanna St. Prix-Alexander, Executive Director, Women's Health and Gender Analysis Bureau		
Caroline Weber, Director General, Policy Planning and Priorities Directorate, Health Policy Branch		
<b>Department of Justice</b>		
Karen Green, Acting Executive Director, Corporate Services		
<b>Canadian Human Rights Commission</b>	10/03/2005	23
Mary Gusella, Chief Commissioner		
Kathryn Hamilton, Acting Director General, Employment Equity, Policy and Outreach Branch		

<b>Associations and Individuals</b>	<b>Date</b>	<b>Meeting</b>
Rhys Phillips, Director, Employment Equity, Policy and Outreach Branch	10/03/2005	23
<b>Privy Council Office</b>	23/03/2005	24
Joan Atkinson, Assistant Secretary to the Cabinet, Social Development Policy		
<b>Public Service Human Resources Management Agency of Canada</b>		
Monique Boudrias, Executive Vice-President		
<b>Treasury Board of Canada Secretariat</b>		
Ruth Dantzer, Associate Secretary		
Hélène Laurendeau, Assistant Secretary, Labour Relations & Compensation Operations		
Daphne Meredith, Assistant secretary, Corporate Priorities and Planning		
<b>Status of Women Canada</b>	07/04/2005	26
Hon. Liza Frulla, P.C. M.P., Minister responsible for Status of Women		
Hélène Dwyer-Renaud, Director, Gender-Based Analysis Directorate		
Florence levers, Coordinator		
Nanci-Jean Waugh, Director, Communications and Consultations		



# REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report within one hundred and fifty (120) days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on the Status of Women (*Meetings Nos. 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 and 28*) is tabled.

Respectfully submitted,

Anita Neville, M.P.  
*Chair*



# MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, April 14, 2005  
(Meeting No. 28)

The Standing Committee on the Status of Women met *in camera* at 3:18 p.m. this day, in Room 112-N Centre Block, the Chair, Anita Neville, presiding.

*Members of the Committee present:* France Bonsant, Paule Brunelle, Jean Crowder, Helena Guergis, Anita Neville, Russ Powers, Joy Smith, Hon. Paddy Torsney and Lynne Yelich.

*Acting Members present:* Françoise Boivin for Susan Kadis.

*Other Members present:* Massimo Pacetti.

*In attendance: Library of Parliament:* Julie Cool, Analyst; Nancy Miller Chenier, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a draft report on Gender-Based Analysis.

It was agreed, — That the draft report, be adopted as the Second Report of the Committee.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Chair present the Second Report to the House.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and Analysts be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Clerk and Analysts in consultation with the Chair, issue a news release.

At 4:14 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

# PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 14 avril 2005  
(Séance n° 28)

Le Comité permanent de la condition féminine se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 18, dans la pièce 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Anita Neville, présidente.

*Membres du Comité présents* : France Bonsant, Paule Brunelle, Jean Crowder, Helena Guergis, Anita Neville, Russ Powers, Joy Smith, l'hon. Paddy Torsney et Lynne Vellich.

*Membres substitués présents* : Françoise Boivin pour Susan Kadis.

*Autres députés présents* : Massimo Pacetti.

*Aussi présents* : *Bibliothèque du Parlement* : Julie Cool, analyste; Nancy Miller Chenier, analyste.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité poursuit son étude d'une ébauche de rapport sur l'analyse comparative entre les sexes.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport, soit adoptée comme deuxième rapport du comité.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que la présidente présente le deuxième rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les analystes soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le greffier et les analystes émettent, en accord avec la présidente, un communiqué.

À 16 h 14, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas





## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse à ce rapport au plus tard cent cinquante (120) jours suivant sa présentation.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent de la condition féminine (séances n° 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27 et 28) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

Anita Neville, députée

**Commission canadienne des droits de la personne**

10/03/2005 23

Mary Gusella, présidente  
 Kathryn Hamilton, directrice générale par intérim, Direction générale de l'équité en matière d'emploi, des politiques et des liaisons externes  
 Rhys Phillips, directeur, Direction générale de l'équité en matière d'emploi, des politiques et des liaisons externes

**Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada**

22/03/2005 24

Monique Boudrias, première vice-présidente  
**Bureau du Conseil privé**

Joan Atkinson, secrétaire adjointe du Cabinet, Politique du développement social

**Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada**

Ruth Dantzer, secrétaire déléguée  
 Hélène Laurendeau, secrétaire adjointe, Relations de travail et Opérations de rémunération  
 Daphne Meredith, secrétaire adjointe, Direction des priorités et de la planification ministérielle

**Condition féminine Canada**

07/04/2005 26

L'hon. Liza Frulla, ministre  
 Hélène Dwyer-Renaud, directrice, Direction de l'analyse comparative entre les sexes  
 Florence levers, coordonatrice  
 Nanci-Jean Vaughn, directrice, Communications et Consultations

# ANNEXE B

## Liste des témoins

Associations et particuliers	Date	Réunion
<b>Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration</b> Rosaline Frith, sous-ministre adjointe interimaire, Orientations stratégiques et Communications Sandra Harder, directrice, Analyse comparative entre les sexes, Direction générale de la politique stratégique et partenariats Julie Delahanty, directrice interimaire, Egalité entre les sexes, Direction générale des politiques	17/02/2005	19
<b>Agence canadienne de développement international</b> Agence canadienne de développement international	22/02/200	20
<b>Ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences</b> Louise Galarneau, directrice, Relations internationales Les Linklater, directeur général, Stratégie et Relations intergouvernementales		
<b>Ministère du Développement social</b> Robert Coulter, directeur, Initiatives horizontales et Relations internationales, Politiques et Orientation stratégique Deborah Tunis, directrice générale, Orientation stratégique, Politiques et Orientation stratégique		
<b>Pauline Jewett Institute of Women's Studies</b> Pauline Rankin, professeur	24/02/2005	21
<b>Ministère de la Justice</b> Karen Green, directrice exécutive par intérim, Services ministériels	08/03/2005	22
<b>Ministère des Finances</b> Deanna St. Prix-Alexander, directrice exécutive, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes Caroline Weber, directrice générale, Direction de la planification des politiques et des priorités, Direction générale de la politique de la santé		
<b>Ministère de la Santé</b> Louis Lévêque, sous-ministre délégué		





## ANNEXE A

### GLOSSAIRE

Les **rapports sociaux entre les sexes** désignent l'ensemble des caractéristiques propres à une culture, qui déterminent le comportement social des femmes et des hommes, les rapports entre eux et la façon dont ces rapports sont établis par la société. Comme il s'agit d'une expression relationnelle, la notion doit inclure les femmes et les hommes<sup>1</sup>.

L'**analyse comparative entre les sexes (ACS)** évalue les répercussions différentes des politiques, mesures législatives et programmes existants ou proposés sur les femmes et les hommes et sur différents groupes de femmes et d'hommes (y compris les enfants et les adolescents). Elle compare de quelle façon et pourquoi l'incidence des politiques sur les femmes et les hommes diffère.

L'**intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire** est l'application de l'analyse comparative entre les sexes dans le processus budgétaire. Selon la définition du Conseil de l'Europe, « cela implique une évaluation des budgets existants avec une perspective de genre à tous les niveaux du processus budgétaire ainsi qu'une restructuration des revenus et des dépenses dans le but de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes ».

L'**équité entre les sexes** est le fait d'être juste envers les femmes et les hommes. Afin d'assurer cette équité, il faut souvent adopter des mesures qui compensent pour les désavantages historiques et sociaux qui ont empêché les femmes et les hommes de profiter de chances égales. L'équité mène à l'égalité<sup>2</sup>.

L'**égalité entre les sexes** signifie que les femmes et les hommes ont le même statut et qu'ils jouissent des mêmes conditions pour réaliser pleinement leurs droits humains et des mêmes aptitudes pour contribuer au développement national, politique, économique, social et culturel et bénéficier des résultats<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Canada, Condition féminine Canada, *Analyse comparative entre les sexes :*

<sup>2</sup> *Ibid.*  
[http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/gbguide/gbguide\\_f.html](http://www.cfc-swc.gc.ca/pubs/gbguide/gbguide_f.html).

<sup>3</sup> *Ibid.*

## RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande :

- Que chaque ministère et organisme fédéral désigne immédiatement un sous-ministre adjoint ou associé et lui confie la responsabilité de l'ACS;
- Que tous les ministères et organismes fédéraux veillent à ce qu'il y ait une participation régulière et active au comité interministériel de l'ACS;
- Que tous les ministères et organismes fédéraux développent un cadre stratégique et des plans d'action pour l'ACS;
- Que tous les ministères et organismes fédéraux fournissent d'autres ressources pour les données nécessaires à l'ACS et pour que le personnel s'en serve;
- Que toutes les initiatives de programme, les initiatives stratégiques, et les initiatives à caractère législatif soient soumises à l'ACS;
- Qu'une politique de haut niveau et les autres comités de tous les ministères et organismes fédéraux exigent la présentation, au moins une fois par année, de rapports d'étape sur l'ACS. Ces rapports devraient faire état des résultats obtenus;
- Que les ministères et organismes fédéraux mettent l'information sur l'ACS à la disposition du Parlement et du public dans les rapports sur les plans et priorités et les rapports ministériels sur le rendement.

Mme Joan Atkinson (secrétaire adjointe du Cabinet, Politique  
du développement social, Bureau du Conseil privé)

[...] nous attendons des ministères qu'ils effectuent l'analyse et, encore une fois, l'objectif n'est pas que toute l'analyse comparative entre les femmes soit faite au même endroit, par Condition féminine Canada, car si toutes les propositions de politique doivent passer par Condition féminine Canada, les ministères ne se sentiront pas parties prenantes du processus alors qu'ils doivent s'en sentir les « propriétaires ».

Les recommandations précédentes, qui s'adressent à Condition féminine Canada et aux organismes centraux, au Bureau du Conseil Privé, au Secréariat du Conseil du Trésor et à Finances Canada, ne soustraient pas les ministères à leur responsabilité d'effectuer l'analyse comparative entre les sexes, de désigner du personnel ayant l'autorité et les ressources voulues pour superviser l'ACS, d'établir des structures ministérielles pour soutenir l'ACS et de justifier l'ACS à l'échelle des sphères d'influence de leur organisation. Même les ministères qui répondent déjà à certains de ces critères doivent faire encore davantage.

## LA RESPONSABILITÉ DES MINISTÈRES INDIVIDUELS POUR L'ACS

- Que le Conseil du Trésor veille à ce que les RPP et les RMR contiennent toujours un rapport annuel au Parlement sur l'ACS.
- Que le Secréariat du Conseil du Trésor établisse des critères clairs pour rendre des comptes en matière d'ACS;

Le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 8

Le Secréariat du Conseil du Trésor établit aussi des critères et veille à l'uniformité entre les deux principaux documents budgétaires qui servent à communiquer l'information sur les dépenses au Parlement : le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) et le Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Le RPP est le plan de dépenses de chaque ministère et organisme déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor pour le compte du ministre compétent tandis que le RMR présente le rendement réel atteint en regard des résultats escomptés qui figurent dans le RPP.

#### E. Le Secréariat du Conseil du Trésor et les rapports sur l'ACS

les objectifs que la plus grande capacité d'appliquer l'analyse sexospécifique de manière à ce que les répercussions négatives involontaires des programmes et des politiques n'entravent pas les progrès vers ces objectifs.

- Que les responsables du Bureau du Conseil Privé et tous les sous-ministres, sous-ministres adjoints et sous-ministres associés participent à des ateliers sur l'évaluation du contenu ACS.

#### D. Le Secrétaire du Conseil du Trésor et les ressources allouées à l'ACS

Le Secrétaire du Conseil du Trésor a la responsabilité de la gestion générale du gouvernement en ce qui concerne les initiatives, les enjeux et les activités qui recoupent tous les secteurs de politique. Il exerce un droit de regard sur les fonctions de gestion financière et veille à ce que les ministères disposent des ressources et du milieu administratif nécessaires pour traduire dans la réalité opérationnelle les politiques et les programmes approuvés par le Cabinet.

#### RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande :

- Que le Secrétaire du Conseil du Trésor désigne un haut fonctionnaire et lui confie la responsabilité de veiller à ce que l'ACS fasse partie des politiques, des directives et des règlements ayant rapport au plan d'action 2005-2010 sur l'égalité des sexes auquel travaille actuellement Condition féminine Canada;
- Que toutes les propositions de dépenses de programme à l'égard des secteurs prioritaires identifiés pour le plan d'action 2005-2010 sur l'égalité des sexes reflètent les objectifs d'analyse et de mise en œuvre ACS;
- Que le Secrétaire du Conseil du Trésor communique abondamment et clairement avec le grand public, les organismes qui revendiquent l'égalité et les autres ministères fédéraux, et ce, afin d'assurer un grand appui à l'égard des objectifs d'égalité escomptés;
- Que le Secrétaire du Conseil du Trésor accorde son appui et sa collaboration à l'identification et, au besoin, à la mise au point d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés dans le sens des objectifs d'égalité;
- Que le Secrétaire du Conseil du Trésor présente chaque année un rapport au Parlement sur les progrès réalisés dans le sens des objectifs identifiés et des activités des ministères et organismes — tant les mesures concrètes prises pour atteindre



## **B. Le Bureau du Conseil privé et la responsabilisation pour l'ACS**

Le Bureau du Conseil privé, ministère du premier ministre et secrétariat du Cabinet, est un point névralgique de consultation et de coordination des politiques dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Le Comité insiste sur l'importance de mettre en œuvre le plus tôt possible les mécanismes de reddition de comptes, ce qu'il voit comme le rôle du Bureau du Conseil privé.

### **RECOMMANDATION 5**

**Le Comité recommande :**

- Que le Bureau du Conseil privé désigne immédiatement un haut fonctionnaire et lui confie la responsabilité d'entamer et de coordonner la reddition de comptes en matière d'ACS;
- Que le Bureau du Conseil privé lance le processus de coordination immédiatement;
- Que le Bureau du Conseil privé présente un rapport écrit au Parlement sur les consultations en matière de reddition de comptes et sur les options d'ici 120 jours;
- Que les options comprennent des mesures pour pénaliser les ministères qui ne s'y conformeront pas.

## **C. Le BCP : l'engagement des cadres**

Le Bureau du Conseil privé, par l'intermédiaire du greffier du Conseil privé et de différents secrétariats, donne des conseils pour établir les grandes orientations et faire un suivi dans des secteurs de politique précis. Il a la capacité et le pouvoir de se faire le champion de l'analyse comparative entre les sexes et d'amener les hauts fonctionnaires à souscrire aux changements nécessaires. Le Comité est conscient que l'ACS n'est pas un terrain connu pour toutes les personnes qui occupent un poste élevé dans un ministère.

### **RECOMMANDATION 6**

**Le Comité recommande :**

- Que le Bureau du Conseil privé établisse immédiatement un comité de sous-ministres responsable d'analyser tous les mémoires au Cabinet et les autres documents du Cabinet sous l'angle de l'analyse comparative entre les sexes;

## A. Ministères des Finances et la budgétisation sexospécifique

Le ministère [des Finances] remplit une fonction d'organisme central de concert avec deux autres organismes centraux, le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor. Notre tâche consiste essentiellement à conseiller le gouvernement et à lui faire des recommandations quant aux décisions qu'il doit prendre et qui portent le plus souvent sur le financement de nouvelles mesures proposées dans divers secteurs de la politique gouvernementale. Dans l'accomplissement de cette tâche, nous devons composer avec les ministères chargés des opérations qui proposent des changements dans les domaines relevant de leurs attributions précises dans le cadre du processus décisionnel du Cabinet. Les décisions concernant le financement de ces initiatives de politiques gouvernementales sont généralement prises dans le budget; un certain nombre de décisions sont prises en dehors du cycle budgétaire, mais pour la plupart, le moment déterminant est le dépôt du budget.

M. Louis Lévesque (sous-ministre délégué, ministère des Finances)

Organisme central clé, le ministère des Finances a un rôle important à jouer dans la promotion de l'analyse comparative entre les sexes. Ce rôle peut logiquement aller jusqu'à faire en sorte que toutes les propositions stratégiques pour un budget fédéral subissent l'analyse sexospécifique. À une échelle encore plus grande, le Ministère pourrait jouer un rôle prépondérant sur la scène internationale en intégrant une perspective de genre dans le processus budgétaire. Le Canada devrait faire plus efficacement une analyse sexospécifique du budget.

### RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande :

- Que le ministre des Finances désigne un haut fonctionnaire et lui confie la responsabilité de mettre en œuvre l'analyse comparative entre les sexes;
- Que le Ministère présente un rapport écrit au Parlement chaque année sur les mesures prises en vue de l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire;
- Que le rapport du Ministère au Parlement contienne des exemples de secteurs où l'analyse sexospécifique a produit des résultats précis et que ce rapport soit renvoyé au Comité permanent de la condition féminine.

Condition féminine Canada peut également collaborer à cet objectif avec les organismes centraux comme le Secréariat du Conseil du Trésor, le Bureau du Conseil privé et Finances Canada. Cependant, chaque organisme central a son propre rôle à jouer pour que cet important objectif stratégique de l'analyse comparative entre les sexes devienne un principe d'action dans toute l'arène fédérale.

## UN RÔLE POUR LES ORGANISMES CENTRAUX DANS L'ACS

- Que chaque ministère participant donne un aperçu des mesures qu'il utilise pour rendre des comptes en matière d'ACS et fasse une évaluation de l'efficacité de ces mesures, et que cette information soit communiquée au moyen du rapport sur le rendement de chaque ministère et du rapport ministériel sur le rendement de Condition féminine Canada;
- Que Condition féminine Canada coordonne annuellement la production et la distribution d'information sur l'état des mécanismes de reddition de comptes sur l'ACS;
- Que Condition féminine Canada reçoive une allocation budgétaire accrue spécifiquement pour une évaluation des mesures de responsabilisation pour l'ACS.

Le Comité recommande :

### RECOMMANDATION 3

Condition féminine Canada aide actuellement à mettre au point le plan d'action 2005-2010 sur l'égalité des sexes. De nombreuses organisations de femmes ont exprimé le désir de lui faire part des orientations qu'elles croient nécessaires.

## ORGANISATIONS ŒUVRANT POUR L'ÉGALITÉ

## RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande :

- Que le gouvernement du Canada entame immédiatement des consultations, en prévision du budget de 2006-2007, dans le but de rédiger des mesures législatives qui garantiraient l'application systématique de l'analyse comparative entre les sexes à toutes les activités liées aux politiques et aux programmes fédéraux;

- Que le Bureau du Conseil privé établisse un secrétariat et le charge de rédiger puis d'appliquer des mesures législatives sur l'égalité entre les sexes;

- Que le secrétaire du BCP dépose annuellement au Parlement un rapport public faisant état des progrès des mesures législatives.

## EVALUATION DE LA RESPONSABILISATION ACTUELLE POUR L'ACS

Pour réaliser des progrès en l'absence d'une loi sur l'égalité, il faut finir d'évaluer la gamme étendue des mécanismes de reddition de comptes qui existent actuellement au gouvernement fédéral pour ensuite déterminer lesquels seraient les plus appropriés à l'ACS.

Point de convergence de l'analyse comparative entre les sexes, Condition féminine Canada est bien placé pour travailler avec les autres ministères à l'évaluation des mécanismes susceptibles d'assurer une application plus systématique d'une telle analyse. À l'heure actuelle, Condition féminine Canada ne peut cependant compter à cette fin que sur un budget annuel d'environ 500 000 \$ et l'appui d'un comité interministériel composé de 13 ministères seulement qui semble plutôt inactif.

## RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande :

- Que Condition féminine Canada réactive immédiatement le Comité interministériel de l'analyse comparative entre les sexes pour faire une évaluation complète des mécanismes de reddition de comptes applicables;

- Que le Comité interministériel de l'analyse comparative entre les sexes soit élargi de manière à compter des représentants de tous les ministères gouvernementaux;



# CHAPITRE HUIT : RECOMMANDATIONS POUR L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le Comité croit fermement qu'il faut mettre au point des mécanismes spécifiques de reddition de comptes pour obliger le gouvernement fédéral à démontrer non seulement un niveau élevé d'après et d'activités, mais aussi des réussites manifestes dans l'analyse comparative entre les sexes au sein des ministères et organismes fédéraux<sup>17</sup>.

En plus des mesures visant à relever la pratique systémique de l'ACS, il faut un mécanisme fédéral fort en vue de coordonner l'évolution de la politique au sein du gouvernement et de soutenir les organismes de représentation des femmes et les groupes qui revendiquent l'égalité.

Mme Florence levers (coordonnatrice, Condition féminine Canada)

## MESURES LÉGISLATIVES POUR SYSTÉMATISER L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES

On a dit au Comité qu'un mandat législatif d'égalité des sexes permettrait de franchir un grand pas au Canada. Lors de sa comparution, la ministre responsable de la Condition féminine a parlé de l'expérience des autres pays qui ont adopté des mesures législatives obligeant l'application systématique d'une analyse comparative entre les sexes. D'autres témoins ont parlé de mesures législatives nécessaires dans les domaines de l'équité en emploi, des langues officielles et du multiculturalisme. De plus, il semble que l'obligation législative de déposer un rapport annuel de l'analyse comparative pour la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés aurait permis d'attirer davantage l'attention sur l'analyse comparative au ministère de la Citoyenneté et de l'immigration.

Le Comité est conscient aussi que, par l'intermédiaire des différents secrétariats, le Bureau du Conseil privé garde une vue d'ensemble de toutes les activités du gouvernement et s'assure de la bonne application de chaque politique.

17 Les sociétés d'État n'ont pas été consultées durant la rédaction du présent rapport de sorte que les recommandations qui suivent ne s'appliquent qu'aux « ministères » selon la définition de l'article 2 de la Loi sur la gestion des finances publiques.



matière d'égalité entre les sexes et une véritable analyse comparative entre les sexes et les hommes fourniront les outils nécessaires pour atteindre une plus grande égalité entre les hommes et les femmes au Canada, nous donnant ainsi une bonne raison de célébrer le 15<sup>e</sup> anniversaire du Programme d'action de Beijing.

## CHAPITRE SEPT : CONCLUSION

L'analyse comparative entre les sexes n'est pas une fin en soi, mais un outil permettant de s'assurer que les programmes et les politiques servent également les femmes et les hommes. Le Comité a pris soin de ne pas prescrire des mesures qui entraîneraient un fardeau inutile pour les ministères et qui n'aideraient en rien à résoudre les inégalités persistantes entre les hommes et les femmes.

L'idée que l'égalité entre les sexes est atteinte au Canada est largement répandue dans la population. Or le Comité a entendu des témoignages éloquentes de groupes de femmes et d'organismes revendiquant l'égalité entre les sexes de partout au pays qui affirmaient le contraire. Comme l'a dit Pauline Rankin au Comité :

Comme la Charte garantit l'égalité des sexes, on a l'impression que les Canadiennes sont bien assez égales et qu'on peut écarter l'analyse comparative entre les sexes, surtout dans les ministères qui ne semblent pas chargés de questions qui intéressent directement les femmes, comme une étape inutile dans l'élaboration des politiques, une étape qui ralentit, complique et peut même alourdir les coûts d'un processus déjà lourd.<sup>16</sup>

Le Comité félicite Condition féminine Canada pour l'élaboration de ses outils et de ses formations, reconnus mondialement. Ces outils aident les décideurs à intégrer les questions relatives aux genres au processus d'élaboration de politique. Le Comité souligne également les efforts considérables faits par certains ministères et organismes pour s'assurer que les politiques publiques ne nuisent pas, par mégarde, aux femmes. Il est toutefois décevant de voir qu'autant de ministères ne réussissent pas à comprendre leur rôle dans la démarche visant à ce que les femmes et les hommes bénéficient également des politiques et des programmes.

Le Comité insiste sur l'importance d'identifier les lacunes en matière d'égalité entre les sexes, d'y réagir de façon dynamique et de s'assurer que politiques et hauts fonctionnaires s'engagent à évaluer les répercussions sexospécifiques de tous les programmes, politiques et lois. La section qui suit décrit les mesures que le Comité propose au gouvernement du Canada pour promouvoir l'analyse comparative entre les sexes au Canada.

Nous venons tout juste de célébrer le 10<sup>e</sup> anniversaire du Programme d'action de Beijing, qui est encore considéré comme le modèle à suivre, par toutes les nations, pour une plus grande égalité des chances entre les femmes et les hommes. Bien que nous ayons fait des progrès dans certains domaines au cours de la dernière décennie, plusieurs problèmes restent irrésolus. Le Comité est confiant que le plan d'action 2005-2010 en

<sup>16</sup> FEWO, *Témoignages*, Pauline Rankin, 24 février 2005, 1520.



Afin d'évaluer les mécanismes présentés dans le tableau précédent, ainsi que leur efficacité à faire avancer les objectifs politiques, le Comité a invité des témoins clés à discuter de ceux appliqués dans le domaine des langues officielles et de l'équité en matière d'emploi. La Commission canadienne des droits de la personne est chargée de s'assurer que les ministères et les organismes respectent leurs objectifs et stratégies visant à atteindre une main-d'œuvre plus représentative. Le Secrétariat du Conseil du Trésor, l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada et le Bureau du Conseil privé ont également été invités à discuter des mécanismes qu'ils utilisent dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi sur les langues officielles et de la Loi sur l'équité en matière d'emploi.

*[Lorsque] la Loi sur l'équité en matière d'emploi a été conçue et que le Parlement l'a mise en vigueur en 1986, il n'y avait pas de processus de vérification. Le Parlement a cru bon, dans les années 1990, de faire en sorte qu'une organisation comme la nôtre ait l'obligation de faire une vérification. D'après moi, c'est un élément clé, parce qu'il y avait peu de progrès lorsqu'il n'y avait pas de vérification possible. Depuis que les vérifications sont faites d'une façon régulière, nous constatons des progrès des que nous entrons dans une organisation pour y commencer une vérification.*

**Mme Mary Gussella (présidente, Commission canadienne des droits de la personne)**

Plusieurs témoins ont insisté sur la nécessité de mettre en œuvre des mesures de reddition de comptes pour étendre l'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes à l'ensemble du gouvernement fédéral. Toutefois, il est difficile pour le Comité de déterminer quel modèle d'application et de reddition de comptes serait le plus approprié pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans tous les ministères. Si un fort consensus existe quant à la nécessité d'avoir des mesures de reddition de comptes, les témoins ont insisté sur l'importance pour le Comité d'évaluer avec attention quel type de rapport exiger des ministères. Un rapport sur les *processus gouvernementaux* qu'implique l'application de l'ACS serait-il suffisant? Serait-il plus important de cibler des objectifs d'égalité entre les sexes ou de faire un rapport sur les progrès réalisés?

Le Comité a jugé qu'une approche double était nécessaire afin d'évaluer à la fois le *processus* et les *résultats* de l'analyse comparative entre les sexes. Il recommande donc que des mécanismes de reddition de comptes soient élaborés afin de garantir un haut degré de mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Il recommande également que des objectifs d'égalité entre les sexes soient ciblés — à l'aide d'un processus consultatif — et communiqués à l'ensemble des ministères dans le cadre du prochain plan quinquennal (2005-2010) sur l'égalité entre les sexes.

<p>Multiculturalisme</p>	<p>Développement durable</p>	<p>Égalité des sexes</p>
<p>La Loi sur le multiculturalisme</p> <p>La Loi sur le multiculturalisme inscrit dans la loi la responsabilité qui incombe aux institutions canadiennes de refléter la réalité multiculturelle; elle confère au ministre du Multiculturalisme un rôle spécial de coordination et de défense dans le cadre de l'application de la Loi; elle procure une base législative aux programmes de multiculturalisme; elle oblige le ministre à déposer chaque année un rapport sur l'application des dispositions de la Loi par le gouvernement et les organismes fédéraux. Bien que la politique fédérale en matière de multiculturalisme soit incitative plutôt que directive, le ministre d'État (Multiculturalisme) dépose au Parlement un rapport annuel sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme qui s'appuie sur des renseignements obtenus par les réponses au questionnaire envoyé à tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral.</p>	<p>Modifications à la Loi sur le vérificateur général</p> <p>Les modifications à la Loi sur le vérificateur général, entrées en vigueur en décembre 1995, exigent que les ministères et certains organismes du gouvernement fédéral préparent des stratégies de développement durable et des plans d'action pour les mettre en œuvre. Elles prévoient également la création du poste de Commissaire à l'environnement et au développement durable, et exigent du vérificateur général qu'il reçoive du public les pétitions sur des questions de développement durable et qu'il les achemine au ministre concerné en vue d'obtenir une réponse.</p> <p>Le Commissaire, au nom du vérificateur général, surveille l'application de ces stratégies, plans d'action, pétitions, et fait rapport au Parlement sur une base annuelle, dans un rapport « vert » établissant dans quelle mesure les ministères ont respecté les objectifs de leurs stratégies de développement durable et mis en œuvre leurs plans d'action, et pour savoir ce qu'il advient des pétitions reçues.</p> <p>Les stratégies des ministères et organismes sont mises à jour au moins une fois tous les trois ans.</p>	<p>Condition féminine Canada ne dispose d'aucun mandat législatif. Bien que l'analyse comparative entre les sexes reflète l'orientation donnée aux lois telles que la Charte canadienne des droits et libertés et la Loi canadienne sur les droits de la personne, le mandat de CFC ne découle pas directement de ces documents. Même s'il existe une politique fédérale exigeant des ministères qu'ils mènent une analyse comparative des sexes (ACS), les ministères n'ont pas l'obligation d'élaborer des plans d'action pour l'ACS ou de communiquer au Parlement leurs activités relatives à l'ACS.</p>



<b>Mécanismes d'application et de responsabilisation</b>	<b>Dispositions législatives</b>	<b>Objectif de politique</b>
<p>officielles, appuyé par le Secréariat des affaires intergouvernementales du Bureau du Conseil privé, analyse tous les mémoires au Cabinet et les projets de politiques en fonction de leur incidence sur les langues officielles et sur le développement des communautés minoritaires de langue officielle.</p>		
<p>Chaque employeur (c'est-à-dire les ministères et organismes du gouvernement ou les employeurs du secteur privé assujettis au règlement fédéral et les sociétés d'État) doit effectuer des analyses de ses effectifs; il doit aussi préparer un plan d'équité en matière d'emploi où sont précisées les politiques positives d'embauche, de formation, de promotion et de conservation des personnes appartenant aux groupes désignés, et les mesures qui seront prises pour éliminer les obstacles à l'emploi de ces personnes; il prépare un rapport annuel sur l'état de l'équité en matière d'emploi.</p> <p>Chaque année, le président du Conseil du Trésor dépose devant chaque chambre du Parlement un rapport annuel sur l'état de l'équité en matière d'emploi dans les secteurs de la fonction publique visés par la Loi.</p> <p>La Commission canadienne des droits de la personne est chargée de faire observer la Loi. Elle mène des vérifications pour déterminer si les employeurs se plient aux dispositions de la Loi. Si l'employeur respecte la Loi, on rédige un rapport d'observation et le processus de vérification prend fin. En revanche, l'employeur doit proposer des mesures visant à corriger tout manquement à l'observation de la Loi et les présenter à l'agent de la vérification de la conformité.</p> <p>La Loi prévoit des mesures d'exécution progressives quand les employeurs refusent de coopérer, et en dernier lieu, on peut enregistrer une ordonnance du Tribunal auprès de la Cour fédérale, ce qui équivaut à une ordonnance de la cour.</p>	<p>La Loi sur l'équité en matière d'emploi vise les employeurs sous à faire en sorte que les femmes, les Autochtones, les personnes handicapées et les personnes appartenant à une minorité visible.</p>	<p>Équité en matière d'emploi</p>

<b>Mécanismes d'application et de responsabilisation</b>	<p>Le Bureau du Conseil privé joue un rôle de coordination dans l'application du programme des langues officielles. Tous les ministères et organismes du gouvernement fédéral visés par la Loi sur l'emploi dans la fonction publique doivent préparer un <b>rapport annuel sur leur rendement</b> en matière de langues officielles.</p> <p>L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada mène des <b>activités de vérification et de surveillance</b>, notamment des visites des bureaux et points de services qui doivent servir le public dans les deux langues officielles, des études téléphoniques et des interviews auprès des employés. L'agence transmet les résultats de ces vérifications au Commissaire aux langues officielles.</p> <p>Les institutions désignées doivent élaborer un plan d'action pour la mise en œuvre de l'article 41 de la Loi sur les langues officielles, qui doit refléter les besoins particuliers des communautés minoritaires de langue officielle. Le ministre responsable de ces institutions fait ensuite parvenir ces plans d'action au ministre du Patrimoine canadien qui, à son tour, présente un rapport annuel au Parlement.</p> <p>Doté d'un budget de 5,5 millions de dollars par an pour cinq ans (1999-2004), le <i>Programme interministériel des communautés de langue officielle</i> (PICLO) sert de levier financier afin de <b>changer la culture organisationnelle</b> des institutions fédérales en vue de les amener à prendre en considération les besoins des minorités de langue officielle dans leurs programmes et initiatives ministérielles.</p> <p>La <b>Commissaire aux langues officielles</b> présente un <b>rapport annuel au Parlement</b>. Elle peut aussi présenter un rapport spécial au Parlement sur toute question concernant son secteur de compétence. Elle peut examiner les règlements ou instructions d'application de la Loi sur les langues officielles ainsi que tout autre règlement ou instruction visant ou susceptible de viser l'emploi des langues officielles, instruire toute plainte énonçant que le statut d'une langue officielle n'est pas reconnu ou que l'esprit de la Loi et l'intention du législateur ne sont pas respectés et exercer un recours judiciaire ou comparatif lors d'un recours devant la Cour fédérale suite à une plainte contre une institution fédérale.</p> <p>Un <b>Comité des sous-ministres sur les langues</b></p>
<b>Dispositions législatives</b>	<p>Loi sur les langues officielles</p>
<b>Objectif de politique</b>	<p>Soutien aux langues officielles</p>

# CHAPITRE SIX : MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE D'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES

## A. Garantir la reddition de comptes au fédéral

Plusieurs personnes ont demandé la mise en place d'un mécanisme de reddition de comptes garantissant que l'analyse comparative entre les sexes est prise en compte dans l'élaboration de programmes, de politiques et de lois dans tous les ministères fédéraux. Les commentateurs entendus pendant les audiences relatives à l'ACS et les témoins ayant comparu lors des tables rondes du Comité ont affirmé qu'une mise en œuvre efficace de l'ACS nécessitait un mode efficace de rapport des résultats. Le gouvernement fédéral a l'obligation d'effectuer des ACS et de répondre de ses actions devant les Canadiens.

C'est également la conclusion à laquelle est arrivée la coordonnatrice de Condition féminine Canada lors de sa présentation devant le Comité le 10 février 2005. Elle a alors souligné que si l'on assiste depuis cinq ans à une prise de conscience de l'importance de l'analyse comparative entre les sexes au sein du gouvernement, il est maintenant temps de renforcer les mécanismes de reddition de comptes afin de s'assurer que tous les ministères la mettent en œuvre<sup>14</sup>.

Un tel mécanisme de reddition de comptes ne serait pas un précédent, car le Canada a déjà légiféré en ce sens dans le domaine des langues officielles, du multiculturalisme et de l'équité en matière d'emploi, obligeant les ministères à soutenir certains groupes et à faire rapport de leurs activités au Parlement. Le gouvernement fédéral a également élaboré des mécanismes de reddition de comptes concernant des questions comme le développement durable. Il y exige que les ministères soumettent des plans de développement durable à tous les trois ans et y précise la position du commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada au sein du Bureau de la vérificatrice générale. Or les ministères fédéraux ne sont pas tenus par la loi de préciser les mesures prises en matière d'égalité entre les sexes.

## B. Les mécanismes de reddition de comptes pour les politiques fédérales

Au fil du temps, le Canada a conçu plusieurs instruments pour s'assurer que les objectifs politiques qui se situent au-delà des mandats propres à chacun des ministères soient servis adéquatement par la plupart ou par l'ensemble des ministères. Comme on peut le voir dans le tableau suivant, les mécanismes d'application et de responsabilisation varient largement d'un objectif politique à l'autre.

<sup>14</sup> FEWO, *Témoignages*, Florence levers, 10 février 2005, 1530.

Le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration du Canada souligne que même s'il appliquait activement l'ACS avant l'obligation légale de présenter un rapport annuel au Parlement sur les répercussions sexospécifiques de la nouvelle *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, l'obligation de rendre compte a eu un impact positif sur l'analyse comparative entre les sexes au sein du Ministère :

Je dirais qu'à long terme il est bon que Citoyenneté et Immigration Canada ait [l'analyse comparative entre les sexes] dans sa loi parce que cela nous oblige à présenter un rapport annuel. Quand on a le rapport annuel, c'est un mécanisme officiel et cela devient comme tout le reste, où nous avons un système officiel pour rendre les comptes voulus [...]. Nous savons qu'il y a une liste de choses à faire, et cette liste devient automatiquement un élément de l'évaluation de rendement de notre sous-ministre<sup>14</sup>.

La coordonnatrice de Condition féminine Canada a exprimé le besoin d'évaluer la reddition de comptes en matière d'analyse comparative entre les sexes lors de sa comparaison devant le Comité :

Actuellement, il n'y a pas d'instance officielle chargée de veiller au respect de la politique de 1995 en matière d'ACS. L'exception à la règle [...] a été l'adoption de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, qui exige qu'un rapport soit fait chaque année au Parlement. Le besoin d'une meilleure reddition de comptes concernant l'égalité entre les sexes un peu partout au gouvernement du Canada et le peu de progrès dans la mise en œuvre de l'ACS au sein du gouvernement ont été relevés en 2003 par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes comme des points qu'il fallait améliorer<sup>15</sup>.

14 *Ibid.*, 1625.

15 FEWO, *Témoignages*, Florence levers, 10 février 2005, 1530.



concernés par l'implantation de l'ACS, et en ont formé un grand nombre. Pour reprendre les mots de la représentante de CIC :

Il a fallu beaucoup de temps pour que les personnes spécialisées qui travaillaient au Ministère sachent comment effectuer cette analyse et pour que ces personnes en parlent aux gestionnaires de programme qui connaissent leurs programmes. L'établissement de ces liens a exigé beaucoup de temps et c'est seulement après que tout ce travail a porté fruit que les responsables de programmes disent comprendre l'analyse comparative entre les sexes. Alors, cela fait partie de la gestion quotidienne du Ministère. L'analyse comparative entre les sexes devrait s'effectuer automatiquement, mais il faut beaucoup de formation et beaucoup d'exemples concrets avant que les employés commencent à y réfléchir<sup>13</sup>.

## G. Mécanismes de reddition de comptes

Plusieurs témoins ont affirmé que les chances de voir les ministères et les organismes appliquer l'analyse comparative entre les sexes seraient meilleures s'ils étaient tenus de rendre des comptes sur leurs efforts d'intégration de l'ACS au processus d'élaboration de politiques et de programmes. Actuellement, la plupart des ministères n'ont aucun mécanisme pour s'assurer que l'ACS est prise en considération, et encore moins implantée.

Un seul ministère est tenu par la loi de présenter un rapport sur l'égalité entre les sexes. En effet, la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)* de 2002 oblige Citoyenneté et Immigration Canada à intégrer un rapport sur ses activités relatives à l'ACS dans son rapport annuel au Parlement.

L'Agence canadienne de développement international est reconnue pour l'intégration de la dimension des genres à ses activités et a conçu ses propres mécanismes internes de reddition de comptes afin de promouvoir l'ACS. Ces mécanismes comprennent :

- Les lignes directrices de l'Agence pour la planification de projets et la rédaction de rapports, qui exigent qu'un formulaire d'évaluation de l'égalité entre les sexes soit rempli par les gestionnaires, en collaboration avec le spécialiste de l'égalité entre les sexes, qui doit ensuite le signer.
- Les rapports annuels sur le rendement comprennent l'identification des résultats en matière d'égalité entre les sexes et l'obligation de préciser de quelle façon les projets font la promotion de l'égalité entre les sexes.
- Un cadre d'évaluation du rendement mettant l'accent sur les résultats de développement atteints est pratiquement terminé. Il servira à évaluer le rendement de l'Agence en matière d'égalité entre les sexes.



Le Comité a appris que certains ministères, où les hauts fonctionnaires faisaient preuve d'un fort leadership, réussissaient, de bon gré, à mettre en œuvre l'analyse comparative entre les sexes. Citoyenneté et Immigration Canada a souligné qu'il effectuait des ACS avant même d'y être tenu par la loi, car le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration avait demandé que de telles analyses soient conduites.

La professeure Pauline Rankin, de Carleton University, a souligné l'importance d'un fort leadership sur l'application de l'analyse comparative entre les sexes :

Pour réussir, l'analyse comparative a besoin de champions solides au niveau politique et dans la haute bureaucratie. De ces champions dépend la réussite de l'analyse comparative.

L'importance du leadership est particulièrement évidente dans le cas du ministère des Finances. L'engagement pris par le ministère des Finances en février 2005 de s'assurer que les propositions budgétaires contiennent une analyse comparative entre les sexes ne semble pas s'être traduit par des actions concrètes. Il apparaît donc que la mise en œuvre volontaire de l'ACS nécessite actuellement à la fois un leadership politique et l'engagement des hauts fonctionnaires des ministères.

Le Comité est conscient que, lorsque les priorités ministérielles changent, les ministères sont réorganisés et le leadership modifié. La pression subie par les ministères et organismes pour faire en sorte que les questions relatives au genre soient prises en considération est, par conséquent, sujette à des fluctuations. De plus, les renseignements donnés par les ministères concernant les unités d'ACS indiquent que la plupart d'entre elles sont enterrées dans la hiérarchie ministérielle, très loin du regard des hauts fonctionnaires, comme les sous-ministres adjoints ou les sous-ministres.

Donc, bien qu'un fort leadership assuré par les hauts fonctionnaires permette d'implanter un programme d'analyse comparative entre les sexes, on ne peut se fier sur l'engagement du personnel ou des leaders politiques pour garantir sa pérennité au sein des organismes.

## F. Ressources humaines et financières

Les ministères qui effectuent des analyses comparatives entre les sexes ont indiqué que les coûts associés à l'ACS sont minimaux : quelques postes, l'élaboration de matériel de formation et la formation elle-même. L'analyse comparative entre les sexes n'est pas un service spécialisé supplémentaire, elle doit être intégrée au travail normal des ministères. Par conséquent, le principal coût relié à l'ACS concerne la formation du personnel.

L'ACDI et Citoyenneté et Immigration Canada ont précisé au Comité que la formation de leur personnel était l'élément clé du succès de l'implantation de l'ACS. Ces deux organismes ont adapté les outils de formation et les formations élaborées par Condition féminine Canada afin qu'ils soient plus pertinents pour les employés

## C. Apport du secteur bénévolé et communautaire

L'ACS n'exclut en rien la nécessité d'avoir un secteur bénévolé et communautaire mobilisé se portant à la défense des femmes. Le Comité a été inquiet d'apprendre que :

[...]l'adoption de cette analyse a certes créé des occasions nouvelles et importantes d'intégrer l'égalité des sexes à l'élaboration des politiques, mais elle a sapé la position des organisations non gouvernementales féminines comme intervenants légitimes dans l'élaboration des politiques. L'analyse comparative n'a donc pas pu donner son plein potentiel comme outil efficace de la politique, faute d'une participation suffisante des acteurs de la société civile.<sup>12</sup>

Les commentateurs ont souligné l'importance d'inclure les groupes de femmes et les organismes revendiquant l'égalité entre les sexes dans le processus de l'ACS et de former les intervenants du secteur bénévolé et communautaire à l'ACS. Il est également important que les ministères établissent des relations avec les organismes revendiquant l'égalité entre les sexes et qu'ils intègrent les consultations avec ces groupes dans leur processus d'ACS.

Toutefois, peu de ministères ont un mécanisme formel et systématique de prise en compte des organismes non gouvernementaux. Lorsque le Comité a interrogé les ministères à ce sujet, ils ont admis effectuer des consultations de façon ponctuelle.

## D. Structure organisationnelle, procédures et normes

Certains commentateurs, dont plusieurs témoins, ont insisté sur la nécessité de mettre en place des mécanismes et des structures d'analyse comparative entre les sexes stables et occupant une place centrale dans la bureaucratie, au sein du Bureau du Conseil privé, par exemple. Le Comité reconnaît que le Bureau du Conseil privé joue un rôle dans la gestion de questions stratégiques horizontales comme le développement durable et les langues officielles. Il suggère qu'un organisme central, comme le Secrétariat du Conseil du Trésor ou le Bureau du Conseil privé, veille à l'application de l'analyse comparative entre les sexes.

## E. Engagement du personnel et leadership

*Si l'engagement ne vient pas d'en haut — et je fais allusion aux ministres, aux sous-ministres, aux sous-ministres adjoints — il sera très difficile pour le reste de l'appareil gouvernemental de suivre.*

**Mme Florence levers (coordonnatrice, Condition féminine Canada)**

mondialement pour son travail dans le domaine de la statistique par sexe, particulièrement en ce qui a trait au travail non rémunéré.

La collecte de données complémentaires et l'utilisation des données existantes varient largement selon les ministères. Si RHDDC précise qu'il possède énormément de données issues de différentes enquêtes périodiques, Santé Canada souligne pour sa part que les données sur la santé des femmes sont beaucoup plus rares que celles sur la santé des hommes. Les données qualitatives sur les différences et les inégalités entre les sexes peuvent être obtenues auprès de différentes sources, notamment auprès d'organismes revendiquant l'égalité entre les sexes et par l'entremise de tables de consultation où différents groupes d'hommes et de femmes sont représentés. Toutefois, la plupart des ministères n'ont pas de structure organisée pour accéder à ces sources.

## B. L'ACS à travers le processus d'élaboration de politiques

Les témoins entendus par le Comité ont fait ressortir que la question des genres devait être intégrée dès le départ, et non pas à la toute fin du processus d'élaboration de politiques. Une trousse de formation élaborée par Condition féminine Canada<sup>11</sup> précise les différentes étapes de l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes, dont : l'évaluation préliminaire des répercussions sur l'égalité entre les sexes; l'identification des résultats attendus, des buts, des objectifs et des indicateurs reflétant les diverses réalités vécues par les hommes et les femmes; la recherche proprement dite; la consultation de divers groupes d'hommes et de femmes afin de s'assurer que les conclusions et les propositions rendent compte de différents points de vue; et la mise en œuvre de programmes visant à s'assurer que les critères, les plans de communication et la prestation de services prennent en compte les répercussions potentielles tant pour les hommes que pour les femmes.

Les témoins ont donné au Comité des exemples de tentatives d'application de ce processus à la création de programmes et de politiques. CIC travaille actuellement à identifier des indicateurs permettant d'évaluer les répercussions positives de ses efforts, de même que leur progression. CIC a insisté sur l'importance de porter un regard sexospécifique sur les outils de communication qu'il utilise et de les réviser, les trousse *Bienvenue au Canada*, par exemple. L'ACDI développe actuellement un nouvel outil d'évaluation qui aidera à déterminer si ses programmes réussissent à réduire les inégalités entre les sexes.

Même si ces exemples sont encourageants, la majorité des ministères ayant comparu devant le Comité n'ont pas réussi à le convaincre que la question des genres était intégrée dans l'ensemble du processus d'élaboration de programmes et de politiques.



# CHAPITRE CINQ : FACTEURS FACILITANT L'ACS

De nombreux ministères ont fourni des exemples de leçons tirées de leurs efforts pour appliquer l'analyse comparative entre les sexes. Le Comité a identifié, à partir de leurs expériences, une série de facteurs facilitant l'analyse comparative entre les sexes. Ces facteurs, qui seront présentés plus en détail dans les sections suivantes, sont :

- la disponibilité des données permettant l'analyse comparative entre les sexes;
- la promotion de l'égalité entre les sexes à tous les niveaux et dans tous les secteurs d'activité, de l'élaboration des politiques et du dialogue entourant celles-ci à la conception de programmes et à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des projets;
- la prise en compte de l'apport du secteur bénévole et communautaire;
- la présence de structures organisationnelles, de procédures et de normes faisant la promotion de l'égalité entre les sexes;
- l'engagement du personnel à tous les niveaux;
- l'affectation de ressources suffisantes, tant humaines que financières;
- la mise en œuvre de mécanismes de reddition de comptes.

## A. Disponibilité des données

*Un autre défi au niveau de la santé est du au fait qu'il n'y a pas d'historique important de recherche, de collecte de données et de connaissances concernant les enjeux liés à la santé des femmes, aux sexes et à la santé. Il s'agit d'un domaine relativement nouveau.*

**Mme Deanna St. Prix-Alexander (directrice exécutive, Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, ministère de la Santé)**

L'analyse comparative entre les sexes nécessite l'utilisation de données désagrégées selon les sexes et de données qualitatives sur les différences et les inégalités entre les sexes. La vaste majorité de l'information recueillie par Statistique Canada fournit des données subdivisées (c'est-à-dire des données distinctes pour les hommes et les femmes). Le gouvernement canadien dispose donc d'une mine d'information sur laquelle se baser pour élaborer des programmes et des politiques tenant compte de la spécificité des sexes. En fait, les témoins ont affirmé au Comité que Statistique Canada est reconnu

budgétisation intégrant la spécificité des sexes et qu'il présente un rapport annuel de ses activités devant le Parlement.



MINISTÈRE	STRUCTURE	MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES
Justice	Pas d'unité distincte; le personnel travaillant à l'ACS est rattaché au groupe d'intégration des politiques.	La politique du ministère de la Justice sur l'analyse visant l'égalité des sexes a été élaborée en 1997; Avec la décentralisation, la responsabilité d'intégrer les questions liées à la diversité et à l'analyse comparative entre les sexes incombe à chaque employé.
Finances	Pas d'unité distincte ni d'employés affectés à l'ACS.	Chaque direction générale est responsable de l'ACS dans ses propres secteurs d'activités; Les ministères chargés des opérations sont tenus d'effectuer une ACS dans le cadre de leurs demandes de financement.

Le Comité a découvert que le degré actuel d'implantation de l'analyse comparative entre les sexes diffèrerait considérablement selon les ministères et les organismes. En général, même lorsque des unités d'analyse comparative entre les sexes existent, elles ont très peu d'employés et de ressources, elles sont situées au bas de la hiérarchie bureaucratique et elles ont peu de mécanismes, sinon aucun, leur permettant de s'assurer que l'ACS est réellement prise en compte. Certains ministères et organismes, comme Citoyenneté et Immigration Canada et l'ACDI, tentent toujours d'obtenir des résultats homogènes dans l'ensemble de leurs programmes, et ce, même s'ils ont réussi à établir avec succès des politiques et des processus d'ACS. D'autres ministères, comme RHDC et DSC, se remettent des changements survenus en leur sein et tentent de raviver leurs réseaux, autrefois très solides. Santé Canada fait partie de ces ministères qui attendent toujours les données nécessaires à la prise de décisions.

Le ministère des Finances, en tant qu'organisme central majeur, a un rôle important à jouer dans la promotion et l'implantation de l'analyse comparative entre les sexes. L'actuel ministre des Finances a reconnu le rôle primordial de son ministère et s'est engagé à exiger une analyse comparative entre les sexes des propositions de politiques pour le budget 2005-2006. Toutefois, le Ministère n'a pas été en mesure de démontrer qu'il comprenait bien les composantes de l'analyse comparative entre les sexes, ni que l'ACS était appliquée de façon régulière et systématique dans le cadre de ses interventions. En plus des inadéquations dans ses propres dossiers ministériels, le Ministère n'a fait aucun effort pour amener les autres ministères à respecter leur obligation à appliquer une analyse comparative entre les sexes à leurs demandes de financement ni pour évaluer la valeur des analyses soumises.

Le Comité s'inquiète du fait que le Canada n'a pas de processus efficace pour examiner le budget à la lumière de l'analyse comparative entre les sexes. Il souhaite que le ministère des Finances confie à un haut fonctionnaire la responsabilité de mettre en œuvre un processus qui lui permettrait de devenir un leader international en matière de

Tableau sur l'intégration de l'ACS au sein des ministères

MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES	STRUCTURE	MINISTÈRE
<p>Obligation de présenter un rapport devant le Parlement en vertu de la LIPR et suivi du sous-ministre;</p> <p>Cadre stratégique pour 2005-2010 devant être approuvé par un cadre supérieur;</p> <p>Plans des directions générales, signés par le directeur général.</p>	<p>Unité d'ACS au sein de la Direction générale de la politique stratégique et des partenariats;</p> <p>2 employés à temps complet et 1 employé nommé pour une période indéterminée.</p>	<p>Citoyenneté et Immigration Canada</p>
<p>Projets d'examen de l'application de l'ACS dans les directions générales;</p> <p>Évaluation de la possibilité que les comités actuels chargés des politiques (DG, SMA, comité des cadres supérieurs présidé par le SM) deviennent responsables de l'ACS;</p> <p>Efforts pour revitaliser le réseau de conseillers en genre.</p>	<p>2 employés affectés à l'ACS au sein de la Direction de la stratégie et des relations intergouvernementales;</p> <p>Réseau de conseillers en genre.</p>	<p>Ressources humaines et Développement des compétences Canada</p>
<p>Analyse des politiques idoine;</p> <p>Examen des différentes structures des comités des politiques, des programmes et de gestion pour déterminer lequel servirait le mieux l'ACS;</p> <p>Efforts pour revitaliser le réseau de conseillers en genre.</p>	<p>3 employés affectés à l'unité spécialisée en ACS, au sein de la Direction des politiques et de l'orientation stratégique;</p> <p>Réseau de conseillers en genre.</p>	<p>Développement social Canada</p>
<p>Stratégie d'implantation de l'analyse comparative entre les sexes 2003-2008;</p> <p>Rapport bisannuel devant le comité exécutif du Ministère;</p> <p>Agents de coordination nommés dans les régions et les directions générales.</p>	<p>Petite unité d'ACS au sein du Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, qui relève de la Direction générale de la politique de la santé; budget annuel de 350 000 \$.</p>	<p>Santé Canada</p>
<p>Politique sur l'égalité entre les sexes;</p> <p>Lignes directrices de l'Agence pour la planification de projets et la rédaction de rapports;</p> <p>Rapports annuels sur le rendement identifiant les résultats en matière d'égalité entre les sexes;</p> <p>Un cadre d'évaluation du rendement devant être finalisé en avril 2005.</p>	<p>Division de l'égalité entre les sexes relevant de la Direction générale des politiques; chaque direction générale de programme compte un spécialiste de l'égalité entre les sexes.</p>	<p>Agence canadienne de développement international</p>

# CHAPITRE QUATRE: ÉTAT ACTUEL DE L'ACS AU SEIN DES MINISTÈRES FÉDÉRAUX

Ainsi, depuis que le gouvernement fédéral a adopté une politique exigeant que les ministères appliquent l'analyse comparative entre les sexes à leurs politiques et à leurs lois, Condition féminine Canada a élaboré des modules de formation et des outils et a mis sur pied un comité interministériel chargé de promouvoir l'analyse comparative entre les sexes<sup>9</sup>. Le Comité s'est d'ailleurs laissé dire à plusieurs reprises que le Canada était reconnu internationalement pour la qualité de ses outils et de ses modules de formation.

Le Comité a été découragé d'apprendre que l'application de l'ACS se heurtait encore à autant d'obstacles au sein du gouvernement fédéral. Malgré 10 années d'efforts, l'implantation de l'ACS dans l'ensemble du gouvernement fédéral est toujours inégale. Le Comité a appris que, malgré l'information disponible sur l'analyse comparative entre les sexes et l'existence du comité interministériel, tous les ministères n'intègrent pas systématiquement l'ACS au processus d'élaboration de politiques.

Certains des mécanismes et des stratégies des ministères et organismes fédéraux ayant comparu devant le Comité sont présentés dans le tableau suivant<sup>10</sup>.

9 FEWO, *Témoignages*, Hélène Dwyer-Renaud, 10 février 2005, 1520.

10 Ce tableau ne comprend que l'information relative aux ministères et organismes ayant comparu devant le Comité permanent de la condition féminine. Le Comité est conscient que plusieurs autres ministères ont intégré l'ACS, mais ayant été limité dans le temps il n'a pu inviter tous les ministères à comparaître.



Les consultations prébudgétaires, comme celles menées par le Comité des finances de la Chambre des communes, jouent un rôle important dans l'analyse comparative entre les sexes. Elles aident le gouvernement à éviter que les initiatives stratégiques proposées aient des répercussions non désirées sur divers segments de la société, notamment sur les femmes.



Étant donné que la plus grande partie du programme législatif relevant du Ministère touche les mesures fiscales, la Direction de la politique de l'impôt effectue la plupart des analyses comparatives entre les sexes. Les analyses stratégiques qu'effectue la Direction de la politique de l'impôt se font en marge de l'évaluation de modifications proposées dans le cadre du processus budgétaire. Selon le Ministère, des analyses comparatives entre les sexes sont également effectuées par d'autres directions, responsables de programmes particuliers, à savoir la Direction du secteur financier et la Direction des finances et échanges internationaux.

Dans le cadre de son rôle économique et financier, le Ministère a, au cours des dernières années, réinvesti de façon substantielle dans des priorités comme les soins de santé, les enfants et la recherche. Il est convaincu que les réinvestissements dans ces programmes favorisent l'égalité entre les sexes. Le Ministère reconnaît ainsi le lien direct existant entre une bonne performance économique, la capacité financière du gouvernement et sa capacité à investir dans le but de favoriser l'égalité entre les sexes.

En tant qu'organisme central, au même titre que les deux autres organismes centraux, soit le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, le Ministère conseille le gouvernement et lui fait des recommandations quant aux décisions à prendre relativement au financement de nouvelles mesures proposées dans divers secteurs de la politique gouvernementale. Lorsque les ministères chargés des opérations proposent des changements dans les domaines relevant de leurs attributions précises, les décisions concernant le financement de ces initiatives de politiques gouvernementales sont généralement prises à l'intérieur du budget; un certain nombre d'entre elles seulement sont prises en dehors du cycle budgétaire.

Dans le cadre du processus budgétaire, nous avons appliqué cela dans la mesure du possible lorsque nous avons l'information ou que nous pouvons produire notre propre analyse. Mais la plupart du temps, nous cherchons dans le mémoire au Cabinet ces considérations sexospécifiques, soit une partie des conseils donnés au sujet de toutes mesures, et qui portaient précisément sur des considérations sexospécifiques.

**M. Louis Lévêque (sous-ministre délégué, ministère des Finances)**

#### 4. Défis

Lorsque d'autres ministères font des propositions, le ministère des Finances n'effectue généralement pas ses propres analyses comparatives entre les sexes. Il s'appuie plutôt sur celles réalisées par les ministères eux-mêmes dans le cadre des mémoires présentés au Cabinet au cours de l'année.

## 1. Contexte

En 2005, le ministère des Finances a annoncé qu'il devait effectuer une analyse comparative entre les sexes des composantes du prochain budget.<sup>8</sup>

L'hon. Ralph Goodale (ministre des Finances, Lib.):  
 Monsieur le Président, je vais faire de mon mieux pour respecter les principes de l'égalité entre les sexes dans la préparation du budget et de tous les budgets qui suivront.  
 (Chambre des communes, 7 février 2005)

## 2. Structure et mandat de l'ACS

Le Ministère n'a pas d'unité distincte pour coordonner l'analyse comparative entre les sexes. Chaque direction générale est tenue d'effectuer l'analyse comparative entre les sexes dans ses propres secteurs d'activités.

Dans le cas de questions comme celles relatives aux impôts sur le revenu, le Ministère est, de façon générale, directement responsable de l'ACS, qu'il déclare appliquer dans la mesure permise, entre autres, par la disponibilité des données. Dans le cas des autres décisions budgétaires, le Ministère examine l'information fournie dans les mémoires présentés au Cabinet par les ministères concernés et donne des conseils concernant, entre autres, les niveaux de financement. Ses décisions relatives au financement sont généralement en lien avec les discussions du Conseil des ministres et les discours du Trône.

## 3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS

Le Ministère a des responsabilités particulières en matière de programmes dans plusieurs domaines : l'élaboration de politiques fiscales et tarifaires, la gestion des emprunts du Canada sur les marchés financiers, l'administration des principaux transferts fédéraux aux provinces et aux territoires, l'élaboration de politiques de réglementation du secteur des services financiers et la représentation du Canada auprès des institutions financières internationales. Le Ministère a déclaré soumettre les mesures relevant directement de sa responsabilité à des analyses comparatives entre les sexes, notamment dans le cadre du processus budgétaire.

<sup>8</sup> Canada, Parlement, Chambre des communes, *Débats*, 38<sup>e</sup> Législature, 1<sup>re</sup> Session, n° 051, 7 février 2005, [http://www.parl.gc.ca/38/1/parbus/chambus/house/debates/051\\_2005-02-07/HAN051-F.htm](http://www.parl.gc.ca/38/1/parbus/chambus/house/debates/051_2005-02-07/HAN051-F.htm)

L'analyse de la diversité et de l'égalité entre les sexes est une question extérieure au processus analytique ou qui vient s'y ajouter.

- La rapidité de la participation était un facteur clé, et il était important que l'examen de la diversité et de l'égalité entre les sexes fasse partie du processus dès le départ. Les chances d'y arriver seraient plus grandes si chacun des secteurs était responsable de cette intégration.

#### 4. Défis

On remarque encore, de façon générale, une incapacité à fournir des rapports de qualité soutenant les réussites du Ministère. Les mécanismes de mesure des résultats n'ont pas encore été élaborés, ce qui rend la distribution des tâches liées à la reddition de comptes plus difficile. Il est également essentiel de demeurer vigilant afin de s'assurer que la diversité et l'analyse comparative entre les sexes restent des priorités pour le Ministère.

Les ministères fédéraux sont encore confrontés à plusieurs défis de taille, et chacun d'eux met en place ses propres processus et infrastructure pour faire face aux enjeux relatifs à la diversité et à l'égalité des sexes. Ces défis comprennent :

- L'impression voulant que l'égalité entre les sexes existe déjà.
- L'absence de définition commune de l'analyse comparative entre les sexes.
- Bien qu'il n'y ait pas de solution unique, il faut se doter de mécanismes de reddition de comptes et d'indicateurs communs fondés sur une compréhension commune du travail à effectuer.
- Il sera important, lors de l'identification de cette définition commune, de déterminer en quoi consiste une analyse de la diversité et de l'égalité des sexes réussie. S'agit-il simplement d'effectuer cette analyse? La réussite repose-t-elle sur le fait que l'analyse a été utilisée et appliquée à une politique ou à un résultat? Il existe différents indicateurs, il faut donc préciser l'utilisation des indicateurs de succès des résultats.

- Un mécanisme en vue d'assurer la conformité devra être mis en place, peut-être en rendant les rapports d'ACS obligatoires.

### 3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS

La Politique du ministère de la Justice sur l'analyse visant l'égalité des sexes de 1997 reste le document de référence du Ministère.

La reddition de comptes participait à l'objectif d'intégration, qui visait à :

- faire en sorte que le Ministère dans son ensemble, de même que chaque employé de façon individuelle, soient responsables de l'analyse comparative entre les sexes et de l'analyse de la diversité;
- consolider la capacité, la compétence et la reddition de comptes du Ministère;
- insister sur l'importance de prendre en compte les questions relatives à la diversité et aux genres et faire en sorte qu'elles deviennent l'une des composantes centrales du travail du Ministère.

La décision du Ministère de décentraliser (ou d'intégrer) les fonctions qui incombaient au Bureau de la diversité et de l'égalité entre les sexes reposait apparemment sur les raisons suivantes :

- Le Ministère avait déployé des efforts consciencieux pour faire avancer ce dossier depuis 1995 et avait dispensé de la formation à ses employés à plus d'une reprise tout en renforçant leurs capacités à cet égard.
- Un certain nombre de services du Ministère travaillaient sur des dossiers qui avaient un effet direct sur les questions liées à l'égalité : la Section des droits de la personne, le groupe chargé des questions liées à la Charte, le groupe du droit public et les équipes responsables des questions touchant les victimes et les affaires autochtones.
- Le Ministère s'occupait d'enjeux dont l'ampleur était de plus en plus importante et de nature plus complexe.
- Il était difficile, voire impossible, pour une unité centralisée à l'interne, de fournir au moment opportun les connaissances spécialisées nécessaires dans tous les domaines d'activités du Ministère.
- La diminution des ressources dont dispose l'ensemble du gouvernement et la compétition accrue pour l'obtention des ressources humaines et financières empêcheraient le Ministère de recevoir les fonds supplémentaires nécessaires au financement adéquat de l'unité centralisée de sorte qu'elle puisse s'acquitter convenablement de son mandat.

- L'existence d'une unité centralisée confiant le travail d'analyse comparative entre les sexes à quelques personnes seulement confirmerait l'idée selon laquelle



## 1. Contexte

En 1995, le ministère de la Justice a créé le Bureau de la conseillère principale en matière d'égalité entre les sexes (BCPES) afin de se conformer au Programme d'action de Beijing et au Plan fédéral en matière d'égalité entre les sexes, adoptés en 1995. Le Bureau de la conseillère principale en matière d'égalité entre les sexes s'était alors vu confier un mandat de cinq ans au bout duquel son travail devait être terminé.

Le BCPES a élaboré et publié, en 1997, une politique d'analyse comparative entre les sexes taillée sur mesure pour le ministère de la Justice, qui s'intitulait « Politique du ministère de la Justice sur l'analyse visant l'égalité des sexes ». De plus, une série de documents ont été publiés et un programme de formation sur l'application de cette politique a été élaboré et dispensé.

En 2000, le BCPES a été fusionné avec la Division de la diversité pour devenir le Bureau de la diversité et de l'égalité des sexes, mieux connu sous le sigle BDES. Par cette fusion, le Ministère reconnaissait l'importance de l'intersectionnalité entre la diversité et les questions relatives à l'égalité des sexes. Grâce à l'appui d'un comité composé de spécialistes des questions de diversité et d'égalité entre les sexes et à la contribution de juges et d'universitaires, le BDES a élaboré une nouvelle trousse et un nouveau programme de formation intitulé « Formation à la réalité sociale ». Ce programme de formation s'inspire de celui dont se sert l'Institut national de la magistrature pour former les juges. Des membres du comité exécutif de même que certains cadres intermédiaires ont reçu cette formation.

Reconnaissant la complexité et le grand nombre de dossiers dont le Ministère s'occupait chaque jour, le comité exécutif a décidé, en 2001, d'intégrer la question de la diversité et de l'égalité entre les sexes à toutes les activités du Ministère. En décembre 2004, on fermait le BDES, la responsabilité d'intégrer les questions liées à la diversité et à l'analyse comparative entre les sexes incombant désormais à chaque employé du Ministère.

## 2. Structure et mandat de l'ACS

Depuis 2005, c'est maintenant le Groupe d'intégration des politiques qui est responsable des fonctions qui étaient au cœur du mandat du BDES, comme l'ACS et les travaux découlant du programme d'action pour l'égalité entre les genres. Ce groupe semble toujours avoir une unité dédiée à l'ACS, mais sa structure actuelle de dotation de personnel et de rapports hiérarchiques n'est pas claire. Bien que les coûts de mise en œuvre initiaux aient été évalués à environ 1,5 million de dollars, aucune somme n'était prévue dans la formule décentralisée actuelle.



explicité quant aux résultats et aux indicateurs de l'égalité entre les sexes dans la programmation;

- favoriser l'engagement des employés à tous les niveaux.

L'Agence a également reconnu qu'elle a encore de nombreux défis à relever, car les changements sociaux qu'implique l'évolution vers l'égalité des sexes sont complexes et se feront à long terme. Voici quelques défis ciblés par l'ACDI :

- Les indicateurs et les résultats attendus doivent être définis et des ressources humaines et financières adéquates doivent être investies.
- Il est difficile d'œuvrer au développement des capacités, vu la charge de travail des employés et la complexité et la nature changeante du travail.
- La reddition de comptes est essentielle mais complexe, elle exige des capacités, des systèmes ainsi qu'une gestion attentive et un engagement de tous les instants.

- L'égalité entre les sexes doit être reconnue comme un champ d'expertise professionnelle et l'analyse comparative entre les sexes, comme une catégorie clé du développement dans laquelle on investirait les ressources humaines et financières adéquates.

- Les approches d'intégration en matière d'égalité entre les sexes doivent être adaptées aux nouvelles réalités des programmes. Par exemple, on n'accorde pas suffisamment d'importance à la question de l'égalité entre les sexes dans les documents portant sur les stratégies de diminution de la pauvreté, dans les approches sectorielles ou dans les autres approches basées sur les programmes. Les points d'entrée pourraient comprendre des discussions sur les politiques, le développement de capacités, l'intégration d'une expertise en matière d'égalité entre les sexes, notamment au niveau local, et la promotion de la participation équitable des femmes et des hommes dans les processus de prise de décisions.

- Une volonté politique déficiente et inégale en matière d'égalité entre les sexes constitue également un défi de taille. En raison des grands succès remportés, certains croient qu'il est temps de passer à de nouvelles questions émergentes, et ce, malgré le fait que des disparités profondes persistent entre les sexes. Au niveau international, certains domaines où nous avons réussi à faire une avancée, tels que la santé sexuelle et génésique, sont désormais en péril.

modulaire de trois jours est aussi offerte aux employés de l'ACDI et un cours d'introduction en ligne est disponible sur le site Web de l'Agence.

L'Agence a trois principaux mécanismes pour favoriser l'analyse comparative entre les sexes :

- Les lignes directrices de l'Agence pour la planification de projets et la rédaction de rapports exigent qu'on fasse une analyse comparative entre les sexes et qu'on remplisse un formulaire d'évaluation de l'égalité entre les sexes. Les gestionnaires remplissent le formulaire avec le spécialiste de l'égalité entre les sexes, qui doit ensuite le signer. Le formulaire vise à assurer une plus grande cohérence dans les conseils techniques donnés relativement à l'égalité entre les sexes dans le cadre des programmes.
- Les rapports annuels sur le rendement comprennent l'identification des résultats en matière d'égalité entre les sexes et l'obligation de préciser de quelle façon les projets font la promotion de l'égalité entre les sexes.
- Un cadre d'évaluation du rendement a été élaboré. Il servira d'outil d'évaluation du rendement de l'Agence en matière d'égalité entre les sexes. Il met l'accent sur les résultats de développement atteints. Ce cadre pourrait être appliqué à la planification et au suivi des projets et des programmes par pays, de même qu'à l'évaluation des institutions partenaires. Il s'agit de la dernière étape d'un projet pilote. L'Agence devrait l'approuver en avril.

#### 4. Défis

- L'ACDI a identifié plusieurs facteurs qui contribuent au succès de l'ACS, dont :
  - avoir une politique claire en matière d'égalité entre les sexes et le mandat de la mettre en œuvre;
  - utiliser les résultats des analyses comparatives entre les sexes pour élaborer les politiques, les programmes et les projets;
  - intégrer la question de l'égalité entre les sexes à tous les types d'activités et à tous les niveaux, de la discussion sur les politiques et leur élaboration jusqu'à la conception de programmes et à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets;
  - savoir profiter des expertises locales des pays partenaires;
- avoir des structures organisationnelles, des procédures et des normes qui font la promotion de l'égalité entre les sexes, par exemple : enclencher le cycle de planification de l'organisme et utiliser ses cadres de reddition de comptes et être

**1. Contexte**

L'Agence canadienne de développement international implantait, en 1976, sa première politique sur les femmes dans le développement. Ce n'est toutefois qu'en 1984 que le groupe Intégration de la femme dans le développement (IFD), ayant à sa tête un directeur, a été créé au sein de la Direction générale des politiques. Ce groupe a dirigé la création d'une politique visant l'intégration de l'IFD, incluant l'utilisation de l'analyse comparative entre les sexes, à l'aide d'une stratégie d'institutionnalisation, en d'autres mots, l'intégration de l'IFD dans l'ensemble des programmes.

L'énoncé de politique étrangère de 1995, « Le Canada dans le monde », reflétait l'importance des droits des femmes dans les relations internationales, et l'égalité entre les sexes est devenue l'une des six priorités du programme d'Aide publique au développement. Cette volonté a élargi le mandat de l'analyse comparative entre les sexes à l'ACDI. En 1999, une politique ministérielle sur l'égalité entre les sexes a été élaborée dans le but d'atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes et ainsi assurer un développement durable.

**2. Structure et mandat de l'ACS**

La Direction de l'égalité entre les sexes, qui a à sa tête un directeur, fait partie de la Direction générale des politiques. En plus de la Direction de l'égalité entre les sexes, chaque direction générale de programme compte un spécialiste ou un représentant de l'égalité entre les sexes. Ces employés forment le groupe cadre sur l'égalité entre les sexes, qui favorise les discussions et les échanges sur les pratiques exemplaires au sein de l'Agence.

Les spécialistes travaillent à l'intérieur afin d'intégrer les considérations relatives à l'égalité entre les sexes dans les divers processus de l'Agence et d'aider les employés et les partenaires à comprendre les enjeux relatifs à l'égalité entre les sexes et à en tenir compte dans l'élaboration de politiques et la prestation de programmes, tout en travaillant à l'extérieur en collaboration avec les différents donateurs et partenaires.

**3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS**

Dans chaque direction générale, les partenaires et les agents des opérations sont responsables de l'implantation de la politique de l'ACDI sur l'égalité entre les sexes. Ses trois objectifs ont été traduits en termes de résultats de développement ministériel. La politique comprend quelques lignes directrices pour l'analyse comparative entre les sexes pouvant être utilisées dans le cadre de la planification des programmes. Une formation



de telle sorte que Santé Canada intègre totalement la question des genres dans sa planification et ses activités quotidiennes.

Un rapport bisannuel doit être présenté au comité exécutif du Ministère. Les rapports se fondent sur l'information recueillie auprès des agents de coordination responsables de l'analyse comparative entre les sexes au sein des directions générales et des régions. Ces agents de coordination ont été nommés en 2004 afin d'informer le Bureau et de soutenir l'élaboration de plans de travail dans leurs directions générales et leurs régions respectives.

#### 4. Défis

Lors de la première étape, le Ministère a mis l'accent sur la prise de conscience des avantages inhérents à l'application de l'ACS et le début de son application. Les progrès sont toutefois inégaux, étant à la fois tributaires de l'enthousiasme des uns et de la résistance des autres. Malgré tout, grâce à une sensibilisation accrue à l'égard de l'ACS, le Bureau reçoit maintenant de plus en plus de demandes et répond promptement aux besoins d'intervention ciblée des tables stratégiques importantes.

Il est également important de continuer à améliorer la compréhension des responsabilités et des compétences en ce qui concerne l'application de l'analyse comparative entre les sexes à l'échelle du Ministère. Il n'y a pas si longtemps qu'on effectuait des recherches et qu'on collectait des données et des connaissances concernant les enjeux liés à la relation entre le genre et la santé ainsi qu'à la santé des femmes. Les répercussions différentes selon le sexe et le genre ne sont pas faciles à détecter. Il faut donc continuer à favoriser le suivi de la santé et la production de rapports. Dans le domaine de la santé, les différences peuvent être à la fois moins évidentes et plus complexes en raison des déterminants qui influencent la santé, tant de façon individuelle qu'interactive. Ces déterminants et leurs effets combinés doivent être pris en compte.

Le Ministère est conscient de la nécessité des partenariats afin d'aller de l'avant et de poursuivre le travail multisectoriel pluridisciplinaire. Le travail de l'unité d'ACS s'est principalement fait à l'interne, bien qu'elle ait également collaboré avec des ONG et des intervenants. L'unité applique aussi les connaissances générées par de multiples sources : le Programme de contribution pour la santé des femmes, les centres d'excellence pour la santé des femmes, le Réseau canadien pour la santé des femmes et les groupes de travail.

Le Ministère est actuellement à revoir sa stratégie en matière de santé des femmes et à élaborer un plan d'action renouvelé comportant des objectifs ciblés, qui mettrait l'accent des politiques de recherche et des programmes sur les questions relatives au cycle de vie et à la diversité.

Santé Canada a formalisé l'analyse comparative entre les sexes en 1999, dans le cadre de l'élaboration de sa Stratégie pour la santé des femmes. L'un des quatre principaux objectifs de cette stratégie était de s'assurer que les politiques et les programmes de Santé Canada étaient adaptés aux différences entre les sexes et les genres ainsi qu'aux besoins des femmes en matière de santé. L'engagement de Santé Canada à l'égard de l'analyse comparative entre les sexes a ensuite été renforcé, en 2001, à la suite de l'inauguration de sa politique sur l'analyse comparative entre les sexes, qui faisait la promotion de l'approche de l'ACS dans l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures législatives afin d'assurer la meilleure santé possible aux femmes, aux hommes, aux garçons et aux filles du Canada.

## **2. Structure et mandat de l'ACS**

Le Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, qui est dirigé par une directrice exécutive, comprend une petite unité d'ACS. Le Bureau pour la santé des femmes et l'analyse comparative entre les sexes, qui fait partie de la Direction générale de la politique de la santé, travaille avec les directions générales et les régions dans le but de développer la capacité des femmes en matière de santé. Le travail du Bureau et de son unité d'ACS est soutenu par tous ses domaines de programmes, y compris le groupe de contribution à la santé des femmes, l'unité d'analyse de politiques et le groupe de diffusion de l'information. Depuis 2003, après que la Stratégie d'implantation de l'analyse comparative entre les sexes a été approuvée par le comité exécutif du Ministère, le Bureau a déplacé des ressources internes pour refléter l'approche revitalisée du gouvernement visant à assurer une égalité des sexes. L'unité d'ACS du Bureau a un budget annuel de 350 000 \$.

L'unité d'analyse comparative entre les sexes du Bureau a pour mission de développer une expertise et des compétences, notamment à l'aide de formations sur les théories et les applications pratiques de l'ACS. Elle a engagé des ressources afin de développer des indicateurs de santé chez les femmes et des lignes directrices pour le développement d'indicateurs de santé tenant compte de la spécificité des sexes; des projets pilotes dans des domaines de politiques pertinents; de la documentation sur les concepts relatifs au genre et à la santé; des formations d'encadrement pour aider les employés à appliquer l'ACS à des études de cas réelles; et un bulletin électronique trimestriel sur l'ACS. Globalement, elle cherche à améliorer la préparation des rapports et la reddition de comptes en fournissant analyses et conseils aux employés de Santé Canada et en contribuant aux présentations destinées au Conseil du Trésor.

## **3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS**

La Stratégie d'implantation de l'analyse comparative entre les sexes a été approuvée par le comité exécutif de Santé Canada en 2003. La stratégie en cinq volets vise à encourager, d'ici 2008, une approche systématique pour l'élaboration de politiques,



mieux servies au sein du comité des politiques et des programmes ou du comité de gestion.

Les travaux en cours comprennent les apports dans le cadre d'engagements internationaux, les présentations de spécialistes, les feuillets d'information sur les genres et les handicaps et sur les genres et la diversité destinés aux employés, les études de cas (comme celle concernant les besoins et les préférences des hommes et des femmes en ce qui a trait aux services gouvernementaux) et les analyses comparatives entre les sexes effectuées sur des dossiers centraux du Ministère, soit les soins aux enfants, les personnes soignantes et la retraite.

#### 4. Défis

L'un des défis est d'atteindre le juste équilibre entre l'unité spécialisée dans l'analyse comparative entre les sexes et son rôle d'intégration des considérations relatives aux genres au sein même des dossiers. Le but est de faire en sorte que la question des genres soit prise en compte dans tous les programmes, politiques et activités de prestation de services du Ministère.

Le Ministère souhaite également trouver une façon de tenir compte des questions relatives au croisement entre genre et groupes linguistiques minoritaires ou entre genre et handicap, par exemple. L'unité spécialisée en analyse comparative entre les sexes fait partie d'une division responsable d'un certain nombre de dossiers horizontaux et convergents. Le fait qu'elle doive travailler sur des dossiers relatifs aux questions autochtones, aux communautés linguistiques minoritaires et aux relations internationales crée une synergie au sein des différentes unités, ce qui a été très utile pour l'élaboration du matériel ministériel en vue de la conférence Beijing +10 tenue à New York.

Le Ministère est conscient des besoins en personnel de l'unité spécialisée dans l'analyse comparative entre les sexes. Il tente également de stimuler le réseau de conseillers en genre et d'élaborer une politique d'analyse comparative entre les sexes spécifique à Développement social Canada.

#### D. Santé Canada

##### 1. Contexte

Le Bureau de la santé des femmes a été créé en 1993. En 1996, on lui a alloué des ressources additionnelles afin de mettre sur pied et de financer des centres d'excellence pour la santé des femmes et des bénéficiaires du Programme de contribution pour la santé des femmes.

a trait à la reddition de comptes et à l'établissement de rapports destinés au public, de même qu'à l'égard de l'obligation de rendre des comptes au sous-ministre et au ministre concernant l'analyse des politiques.

De plus, le Ministère peut consolider ses points forts grâce à la formation et à la capacité de son réseau de conseillers en genre afin de s'assurer que les différences entre les sexes sont prises en compte dans les propositions de politiques présentées au ministre. Le réseau de conseillers en genre ayant connu un mouvement d'effectifs, son défi est de faire en sorte que les connaissances soient entretenues et partagées entre les employés du Ministère, et ce, malgré les roulements de personnel. La composition du réseau étant modifiée tous les 12 à 18 mois, on observe un manque de continuité et d'expertise dans la préparation de documents destinés aux comités chargés des politiques.

## **C. Développement social Canada**

### **1. Contexte**

Les ministères désormais connus sous le nom de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Développement social Canada ont été formés en 2003. Leurs prédécesseurs, présentes ci-dessus, ont également mis l'accent sur les questions d'égalité entre les sexes.

### **2. Structure et mandat de l'ACS**

L'unité spécialisée dans l'analyse comparative entre les sexes a été créée en avril 2004 au sein de la Division des initiatives horizontales et des relations internationales de la Direction des politiques et de l'orientation stratégique. La Division est responsable des autres dossiers horizontaux et convergents comme les questions autochtones, les communautés linguistiques minoritaires et les relations internationales. Trois employés travaillent : un cadre supérieur du groupe Direction et deux analystes des politiques.

Le mandat général du groupe est de favoriser l'intégration des considérations relatives au genre dans les politiques, les programmes et les activités de prestation de services du Ministère. Le Ministère a également un réseau de conseillers en genre, qui peuvent se joindre aux différentes équipes d'élaboration de politiques, selon les besoins.

### **3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS**

Les mécanismes de reddition de comptes sont, à l'heure actuelle, relativement adéquats. Une série de comités de gestion, dont un comité chargé des politiques au niveau du sous-ministre adjoint, fait rapport aux sous-ministres. Le Ministère examine ses différentes structures de comité afin de vérifier si les questions relatives au genre seraient

## 2. Structure et mandat de l'ACS

En mars 2004, les deux employés affectés à l'analyse comparative entre les sexes ont été mutés à la Direction de la stratégie et des relations intergouvernementales, relevant de la Direction de la planification et de la politique stratégique.

## 3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS

L'analyse comparative entre les sexes n'est que provisoire et fait actuellement l'objet d'une révision. En février 2005, le Ministère a entrepris d'examiner les politiques existantes sur l'analyse comparative entre les sexes afin de s'assurer que l'ACS était appliquée dans toutes ses directions générales. Chaque direction générale se doit de mettre en œuvre sa propre approche d'analyse comparative entre les sexes tout en élaborant un mécanisme de reddition des comptes pour le Ministère.

En analysant les options destinées aux cadres supérieurs, le Ministère veut s'assurer que les facteurs concernant les genres sont intégrés aux politiques et aux programmes ministériels. Des outils pour évaluer l'efficacité seront mis au point et pourraient inclure un suivi assuré par des comités chargés de la politique ministérielle. L'intégration et la mise en œuvre de l'analyse comparative entre les sexes pourraient aussi faire l'objet de rapports d'étape annuels aux cadres supérieurs, rapports qui seraient compilés par la Direction de la stratégie et des relations intergouvernementales.

Il existe, au sein du Ministère, des comités chargés des politiques qui pourraient s'assurer que les questions relatives à l'analyse comparative entre les sexes sont posées et que la direction générale responsable de l'élaboration des politiques se penche sur les répercussions des mesures proposées. Les comités chargés des politiques existent au niveau du directeur général et du sous-ministre adjoint, et le sous-ministre préside l'un des comités des cadres supérieurs. Les initiatives stratégiques passent par ces comités avant de se rendre jusqu'au ministre.

Le Ministère recueille un grand nombre de données grâce à l'élaboration de ses programmes, ce qui l'avantage comparativement aux autres ministères en ce qui a trait à l'établissement de rapports destinés au public. Il peut ainsi être plus précis et présente déjà des rapports sur les résultats, selon le sexe, de certaines mesures d'intervention directe.

## 4. Défis

Le Ministère est conscient qu'il a besoin, à la suite de sa réorganisation et de sa scission, de mettre au point des mécanismes appropriés de reddition de comptes et d'améliorer ses processus d'élaboration de politiques. Le Ministère considère que des améliorations sont possibles au sein des comités internes chargés des politiques en ce qui



Il a contribué à des initiatives stratégiques visant à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail. Il a également consulté de façon régulière des syndicats, des employeurs, diverses autorités ainsi que des organismes internationaux et non gouvernementaux et a collaboré avec eux.

En 1993, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) a été créé à la suite de la fusion de cinq ministères, dont Travail Canada. À cette époque, le Bureau de la main-d'œuvre féminine a élargi ses champs d'intérêt en fonction des nouveaux programmes et politiques relevant de DRHC. En 1999, le Bureau de la main-d'œuvre féminine a présenté un nouveau modèle pour la promotion de l'analyse comparative entre les sexes au Ministère. Ce modèle supposait le développement, au sein même du Ministère, d'un réseau de conseillers en genre, qui travailleraient à l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes dans leur domaine de compétence.

Créé en 2000, le réseau de conseillers en genre était composé de fonctionnaires du Ministère dont le mandat était d'appliquer l'analyse comparative entre les sexes dans leurs secteurs d'activités. Le Bureau de la main-d'œuvre féminine assistait le réseau de conseillers en genre en lui fournissant un éventail d'outils de renforcement des capacités destinés à la formation sur l'analyse comparative entre les sexes. Le Bureau de la main-d'œuvre féminine a changé de nom en septembre 2001, pour devenir la Direction de la politique et de l'analyse selon les sexes (PAS), ce qui reflétait mieux son mandat de promotion de l'analyse comparative entre les sexes. Ce changement faisait partie de la mise en œuvre du plan stratégique de 1999 du Ministère.

On a jugé, en 2003, qu'une unité de 12 employés n'était plus nécessaire. On a donc réduit le personnel de la Direction de la politique et de l'analyse selon les sexes à 5 personnes. On prétendait alors que l'analyse comparative entre les sexes avait été davantage intégrée dans l'élaboration des politiques et des programmes du Ministère. Au même moment, une politique sur l'analyse comparative entre les sexes, approuvée par le Conseil national de direction, était instaurée. Cette politique a été élaborée afin de fournir au Ministère un cadre clair pour lui permettre de respecter ses engagements. Elle clarifiait les principaux concepts et précisait les rôles et les responsabilités des intervenants clés ainsi que le cadre de gestion axée sur les résultats et de reddition des comptes.

En décembre 2003, DRHC a été divisé en deux ministères distincts : Développement social Canada (DSC) et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC). À la suite de cette scission, trois employés de la Direction de la politique et de l'analyse selon les sexes ont été affectés à DSC et deux à RHDC.



L'obligation imposée par la loi a joué un rôle important. Bien que cette obligation ne soit pas elle-même responsable de l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes, elle a fourni une base formelle à cette analyse au sein du Ministère. Le cadre stratégique pour l'ACS prévoit l'exécution d'un bilan annuel qui permettra d'étudier les progrès réalisés, les difficultés rencontrées et les occasions à saisir. Ce rapport annuel doit servir d'outil de gestion afin de faciliter l'analyse comparative entre les sexes au niveau de l'organisation.

Le cadre stratégique précise également que le Ministère doit veiller à ce que des ressources suffisantes lui soient affectées pour faire avancer la mise en œuvre de ce cadre et remplir les obligations que lui impose la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* en matière de reddition de comptes. En raison de l'obligation imposée par la loi de faire rapport et d'adopter des plans d'ACS, le Ministère évalue actuellement la nécessité d'accroître ses ressources humaines afin d'assurer la mise en œuvre de son cadre stratégique.

Les plans d'analyse comparative entre les sexes qu'élaborera le Ministère pour chaque direction générale illustreront de façon concrète les mesures à prendre pour se conformer à l'obligation de rendre des comptes et les efforts à fournir pour faire en sorte que toutes les personnes œuvrant dans le domaine des politiques et des programmes tiennent compte de l'ACS. Le fait que de nombreux éléments communs figurent parmi les plans de toutes les directions générales permettra d'obtenir une certaine uniformité au sein du Ministère, ce qui aidera à faire le point sur les progrès accomplis. Le plan global des directions générales se construit peu à peu et devrait être terminé l'an prochain.

Dans le cadre de leurs plans respectifs, l'unité de l'ACS et les directions générales continuent de consulter des organismes non gouvernementaux comme le Conseil canadien pour les réfugiés et de travailler avec eux de façon informelle et ponctuelle.

## **B. Ressources humaines et Développement des compétences Canada**

### **1. Contexte**

Ces ministères, désormais connus sous le nom de Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Développement social Canada, ont été formés en 2003. Leurs prédécesseurs, présentés ci-après, ont également mis l'accent sur les questions d'égalité entre les sexes.

En 1954, le Bureau de la main-d'œuvre féminine, qui faisait partie du ministère du Travail de l'époque, était le premier organisme du gouvernement fédéral créé pour se pencher sur les questions relatives aux femmes. De 1954 à 1993, sa mission fut de promouvoir la participation pleine et égale des femmes au monde du travail. Conformément à ce mandat, le Bureau a entrepris un certain nombre de tâches, dont la recherche, l'analyse et la diffusion d'information sur les problèmes liés au milieu de travail.

### 3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS

Citoyenneté et Immigration est unique en ce sens qu'il a l'obligation légale de présenter annuellement, dans son rapport au Parlement, une analyse comparative des répercussions de la Loi sur l'*immigration et la protection des réfugiés* sur les deux sexes. La LIPR est le principal moyen de veiller à l'intégration de la dimension de genre. Le processus de révision de la législation intègre également l'ACS aux activités du Ministère lorsqu'il est question de modifier une mesure législative. Le Ministère est dans l'obligation absolue de présenter un rapport annuel devant le Parlement, et ce, rapport fait partie du processus d'évaluation de la performance du sous-ministre.

Le Ministère a aussi entrepris l'élaboration d'un cadre stratégique d'analyse comparative entre les sexes. Ce cadre, qui couvre la période allant de 2005 à 2010, présente les objectifs et les principes du Ministère relatifs à l'analyse comparative entre les sexes, ainsi que les mesures concrètes qui seront prises pour respecter l'obligation imposée par la loi. Ce cadre stratégique aidera à mesurer le rendement et à renforcer la reddition de comptes au sein des directions générales.

On attend de chaque direction générale qu'elle repère les questions devant faire l'objet d'un rapport et qu'elle mette en place les éléments nécessaires pour que s'effectue une analyse approfondie. Les directions générales doivent, en vertu de la Loi sur l'*immigration et la protection des réfugiés*, faire porter leurs rapports sur des secteurs de responsabilité particuliers. Elles doivent y inclure : leurs initiatives d'analyse comparative entre les sexes visant à établir des pratiques exemplaires; l'identification des données ventilées selon le sexe ou les méthodes de travail posant problème; et les activités visant le perfectionnement du savoir et de la confiance en soi du personnel, y compris la formation. Tous les plans sont signés par le directeur général de chacune des directions générales, qui doivent par la suite présenter un rapport à leur sous-ministre adjoint responsable de l'administration générale des programmes et des ressources humaines.

### 4. Défis

La formation a débuté en 2001, à l'aide du matériel fourni par Condition féminine Canada. On utilise dorénavant du matériel contenant des exemples tirés du travail du Ministère et d'études de cas spécifiques basées sur des réalisations. Il a fallu environ deux ans pour étudier à fond toutes les questions et pour structurer la stratégie de formation. La méthode et les documents de formation ont permis aux employés d'acquérir de l'expérience et des compétences tout en permettant au Ministère d'arriver à une compréhension partagée de l'analyse comparative entre les sexes et d'adopter une terminologie commune. Les personnes ayant suivi une formation ont été les plus nombreuses à se tourner vers l'unité pour obtenir une aide supplémentaire dans ce domaine. Près de 150 employés ont été formés, et ce, dans les deux langues officielles.

régléments a permis d'identifier les besoins en ce qui a trait à la collecte de données ventilées par sexe, au suivi et à l'analyse afin de pouvoir évaluer, à plus long terme, les répercussions selon le genre. Lors de son adoption, la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés comprenait l'obligation législative d'effectuer une analyse comparative selon les sexes des répercussions de la Loi dans un rapport annuel au Parlement.

## 2. Structure et mandat de l'ACS

L'unité d'ACS partage les locaux de la Direction générale de la politique stratégique et des partenariats, qui fait partie du Secteur des orientations stratégiques et des communications, dont le mandat est d'identifier les questions actuelles et émergentes concernant tout le Ministère. L'unité a acquis un statut permanent en 2003 et se composait alors de deux employés à temps complet : un directeur et un analyste principal. En octobre 2004, un poste d'analyste subalterne a été créé pour une période déterminée, en raison de l'augmentation de la charge de travail. Les seuls coûts directs identifiés par le Ministère concernent le salaire des trois employés, les autres coûts étant absorbés par les programmes et les directions. Tous les coûts pour les formations en ACS, par exemple, sont réputés relever de l'ensemble des coûts de formation du Ministère et ne sont pas comptabilisés de façon indépendante.

L'unité d'ACS a pour mandat :

- D'analyser de façon suivie les répercussions des mesures législatives et des orientations stratégiques du Ministère, des enjeux horizontaux et des nouvelles tendances qui se dessinent dans le monde et au pays sur les hommes et les femmes.
- De mettre au point des outils pour améliorer la capacité d'appliquer ce type d'analyse dans l'ensemble du Ministère. Cette tâche est accomplie en partie par la prestation de programmes de formation spécialement adaptés aux besoins du Ministère et des directions générales.
- D'aider, au besoin, les directions générales du Ministère à élaborer et à mettre en œuvre leurs plans d'ACS.
- De coordonner la section du rapport au Parlement portant sur l'analyse comparative entre les sexes et de fournir un rapport interne annuel faisant le point sur ce qui se fait dans le Ministère en matière d'ACS.



# CHAPITRE TROIS: LES MINISTÈRES ET L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES

Le Comité a invité des fonctionnaires fédéraux représentatifs d'un large échantillon de ministères afin, d'une part, d'examiner comment l'engagement du gouvernement fédéral vis-à-vis de l'ACS est mis en œuvre et, d'autre part, d'identifier les défis permanents liés à l'ACS. Les ministères qui ont comparu devant le Comité ont fait état de leurs efforts dans la mise en œuvre de l'ACS. Ils ont expliqué les antécédents ayant mené à la présente situation, la structure et le mandat de toute unité liée au genre; les mesures mises en place pour permettre la reddition des comptes quant à la mise en œuvre de l'ACS; de même que divers défis, passés ou futurs.

L'information fournie par les ministères constitue un dossier important de l'état actuel de l'ACS au sein du gouvernement fédéral. Une grande partie de cette information n'est pas facilement accessible dans les rapports ministériels qui sont publics à l'heure actuelle. Les sections qui suivent résument les témoignages des ministères de façon très détaillée, donnant ainsi accès à des renseignements comparatifs que le Comité a pu utiliser au moment de prendre ses décisions.

Ce chapitre offre des renseignements sur divers ministères, dont :

- Citoyenneté et Immigration Canada
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada
- Développement social Canada
- L'Agence canadienne de développement international
- Justice Canada
- Santé Canada
- Finances

## A. Citoyenneté et Immigration Canada

### 1. Contexte

En 1999, le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration s'est engagé à appliquer l'analyse comparative entre les sexes dans le cadre de la Loi sur l'Immigration et la protection des réfugiés. L'année suivante, il a mis sur pied une unité d'ACS qui a effectué une analyse comparative préliminaire de ses projets de loi (C-31 et C-11). L'analyse des





d'analyse comparative entre les sexes, des projets tels que l'élaboration d'indicateurs de la santé des femmes et du support pour la recherche. L'objectif est d'offrir aux fonctionnaires du Ministère un leadership stratégique et un soutien pour les analyses.

- L'ancien DRHC a lancé une politique ministérielle sur l'ACS afin d'assurer un cadre de travail aux engagements et aux efforts constants du Ministère. Il a également créé un réseau de conseillers en genre; ces personnes ont reçu une formation sur l'ACS et elles servent d'agents de liaison pour le partage de l'information relative à l'ACS avec les fonctionnaires de la direction générale.

- La Direction des questions féminines et de l'égalité entre les sexes des Affaires indiennes et du Nord, la DQFES, coordonne l'implantation de la Politique sur l'analyse comparative de l'égalité des sexes du Ministère et s'assure qu'elle se reflète dans les axes opérationnels de l'administration centrale et des bureaux régionaux du Ministère. Par exemple, le Ministère exige que tous les mémoires au Cabinet reflètent l'application de l'analyse comparative entre les sexes. La Direction est appuyée par un réseau de personnes faisant la promotion de l'analyse de l'égalité entre les sexes dans toutes les directions et régions du Ministère.

- Justice Canada a adopté sa politique sur l'analyse de l'égalité entre les sexes en 1997 — politique selon laquelle chaque question doit être analysée en fonction de ses répercussions sur l'égalité entre les sexes — et travaille actuellement à l'amélioration de l'intégration de la pratique de l'ACS dans ses activités.

- Un changement de terminologie depuis l'adoption du plan de 1995 a provoqué de la confusion.
- Lorsque les champions de la défense de l'égalité des sexes quittent leur poste ou que les bureaux responsables de la coordination et de l'intégration des activités liées à l'égalité des sexes disparaissent à la suite d'une restructuration ou d'une réorganisation, les ministères ne sont pas incités à les remplacer.

## C. Les réussites

Condition féminine Canada a fourni de nombreux exemples de réussites au sein du gouvernement fédéral en ce qui a trait à l'analyse comparative entre les sexes. Elle a plus particulièrement mis l'accent sur le fait que la structure organisationnelle est un élément clé pour l'intégration et le maintien de la pratique de l'ACS. Elle a souligné qu'elle aimerait que plus d'efforts soient entrepris afin que les ministères passent « de la capacité individuelle à la capacité organisationnelle ».

On a identifié plusieurs ministères qui mettaient l'ACS de l'avant au sein de l'appareil fédéral au moyen de diverses initiatives :

- Citoyenneté et Immigration a élaboré un plan stratégique sur cinq ans conformément à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LIPR)* et à l'obligation de présenter un rapport au Parlement. Il fournit ainsi, pour la période 2005-2010, un cadre de travail pour l'ACS où sont précisés les objectifs, les principes et les activités du Ministère ainsi que les étapes de rapport liées aux plans d'activités de la direction générale. Voilà un exemple d'une approche étagée où de bonnes pratiques, de bons exemples et des projets pilotes au sein d'un ministère peuvent avoir un effet boule de neige.
- L'ACDI est considérée comme une pionnière dans l'atteinte de résultats probants à la suite d'une formation. Cette réputation ne s'est pas démentie depuis les 15 dernières années et l'ACDI renouvelle constamment sa trousse de formation afin de la rendre encore plus adéquate.
- Citoyenneté et Immigration, Affaires indiennes et du Nord, Santé Canada et l'ancien DRHC ont tous adapté la trousse de formation de Condition féminine Canada afin de répondre à leurs besoins spécifiques. En mettant l'accent, dans leur formation, sur les programmes et les politiques dont ils sont responsables, ils visent à former leurs fonctionnaires à utiliser ces connaissances pour améliorer le travail de leur ministère.

- Santé Canada a lancé, en 2003, un plan quinquennal de mise en œuvre dans le cadre de sa Stratégie pour la santé des femmes, qui comprend une politique

## 6. Coordination

des organismes et a terminé avec un modèle de mesure de la performance de l'ACS. Ce modèle permettra d'évaluer comment les questions liées au genre, dont le facteur racial, la diversité, l'âge et les handicaps, sont intégrées de façon dynamique dans la planification et la mise en œuvre de chacune des étapes de l'élaboration de politiques et de programmes.

A titre d'organisme responsable du mandat horizontal et vertical et de la promotion de la mise en œuvre de l'ACS, CFC travaille de façon stratégique afin d'éclairer et d'informer la population sur les processus de mise en œuvre de l'ACS dans les ministères et d'entraîner des changements permettant d'atteindre l'égalité entre les sexes.

La Direction de l'ACS préside un comité interministériel sur l'ACS où 13 ministères sont actuellement représentés. Ce comité interministériel est ouvert à tous les ministères qui participent à l'ACS. Au départ, le comité servait de forum où l'on partageait de l'information sur les pratiques exemplaires. Cette formule a été modifiée en 2002-2003. On a alors mis de l'avant le rôle du comité pour ce qui est du développement et de la coordination d'activités de l'ACS au sein des différents ministères fédéraux.

Le Comité n'a pas obtenu d'information expliquant pourquoi seulement 13 ministères y sont représentés et ne sait pas dans quelle mesure ceux-ci sont actifs. Toutefois, Condition féminine Canada a reconnu qu'elle rencontre souvent, dans le cadre de son rôle de coordination, une résistance de la part des autres ministères ainsi qu'une hésitation à s'engager à l'égard de l'analyse comparative entre les sexes.

Le Ministère a identifié plusieurs facteurs qui contribuent à la faible participation à l'ACS :

- L'autorité formelle et les outils de gestion ne réussissent pas à assurer l'observation de la politique de l'ACS de 1995 (exception faite de l'obligation de présenter un rapport annuel prévue par la LIPR dans le cas de Citoyenneté et Immigration).
- Les ministères sont prêts à suivre les formations, mais pas nécessairement à être tenus responsables de l'application systématique des nouvelles connaissances au sein de leurs équipes.
- Les ministères veulent que Condition féminine Canada et la Direction de l'ACS fassent le travail.

- Étant donné que l'ACS suppose un changement dans les méthodes de travail et les attitudes ainsi que dans les connaissances, les ministères croient que cela impliquera une augmentation de la charge de travail.



- Patrimoine canadien — En 2003, une formation en ACS portant plus particulièrement sur les ententes Canada-communautés et sur les problèmes rencontrés par les femmes francophones en situation minoritaire a été offerte à la Direction générale des programmes d'appui aux langues officielles. Depuis, le programme a revu son mode de fonctionnement afin d'y intégrer une approche axée sur l'égalité entre les sexes, incluant l'évaluation des propositions de projet, de même qu'une légère modification aux critères, mettant ainsi l'accent sur l'inclusivité des ententes Canada-communautés et, du coup, élargir davantage le processus aux femmes francophones en situation minoritaire.

- Défense nationale — La formation en ACS a porté plus particulièrement sur le besoin d'accroître les connaissances des employés civils et militaires relatives aux genres et à la diversité dans divers programmes et politiques, incluant les ressources humaines.

- Ministère de l'Infrastructure — Des négociations pour une formation dans le cadre d'un projet pilote sont en cours. La formation pourrait couvrir des sujets tels que la gouvernance de la construction et des modes de construction, parmi autres.

- Conseils fédéraux de l'Ouest et gouvernements provinciaux — Des discussions sont en cours concernant les initiatives rurales.

#### 4. Recherche/Information/Education

Condition féminine Canada travaille de façon à faire en sorte que l'information concernant les pratiques exemplaires soit disponible rapidement. Elle compile cette information et organise des activités promotionnelles et éducatives sur une base régulière. Condition féminine Canada considère qu'il y a une corrélation directe entre la connaissance des questions relatives au genre au sein d'un organisme et le succès de la mise en œuvre d'une approche en ACS. C'est pourquoi elle travaille à accroître la sensibilisation, à promouvoir l'acceptation unanime des concepts de l'ACS et à encourager l'utilisation des pratiques exemplaires entre collègues.

Afin d'atteindre ces objectifs, Condition féminine Canada a mis sur pied un centre de ressources de l'ACS, distribué 8 000 trousseaux d'information depuis 2003, organisé deux foires et une conférence publique, fait plus de 75 présentations lors de conférences et d'événements divers, créé un bulletin électronique et effectué 40 études de cas.

#### 5. Evaluation

Pour évaluer l'efficacité et l'efficience de l'ACS et des processus connexes, la Direction de l'ACS de Condition féminine Canada a fait la promotion du concept de continuum d'évaluation. Elle a commencé avec une évaluation individuelle des connaissances acquises lors des formations en ACS, a poursuivi avec un sondage auprès

### 3. Etudes de cas sur les politiques

Mme Ruth Dantzer (secrétaire déléguée, Secrétariat du  
Conseil du Trésor du Canada)

Nous devons entreprendre de trouver des moyens de livrer l'expertise de Condition féminine Canada, car en bout de ligne, il faudra que cela soit enraciné dans chaque ministère. Cela ne viendra qu'au moyen de formation et en veillant à ce que la capacité d'élaboration de politiques reflète cet aspect. Je ne saurais trop insister... ces analystes de politiques examineront 15 différents compromis. Chaque fois qu'ils se penchent sur une politique... C'est une entreprise fort compliquée et tout ce qui pourrait renforcer les outils disponibles, et pour lesquels le Canada est un chef de file, serait extrêmement important.

Les études de cas sur les politiques ont fait leurs preuves en tant que mode d'évaluation du processus et des résultats attendus. L'expérience nous démontre que, pour atteindre de meilleurs résultats, l'analyse comparative entre les sexes doit être introduite graduellement dans un nombre restreint de secteurs de politique. Les ministères sont encouragés à ne pas se limiter aux formations et à appliquer ce qu'ils ont appris à des projets concrets axés sur des résultats réels.

Nous sommes aux premiers stades de l'obtention d'une masse critique de projets d'ACS réussis à travers le gouvernement fédéral. Le processus implique le respect d'un ensemble de critères de sélection, de même que l'évaluation du potentiel des projets en matière d'égalité entre les sexes et des chances d'obtenir des résultats concrets. Le processus nécessite également le support des cadres supérieurs et, par conséquent, la signature d'un protocole d'entente entre Condition féminine Canada et les cadres supérieurs des ministères. L'étape finale est de présenter les résultats au public dans le cadre des rapports d'étape annuels des ministères.

Condition féminine Canada a fourni plusieurs exemples de projets pilotes portant sur les questions de politique ministérielle pertinentes. Les voici :

- Citoyenneté et Immigration Canada — Un protocole d'entente existe depuis 2001 entre Condition féminine Canada et le Ministère afin de poursuivre des activités de formation et de mise au point d'outils. Ainsi, le Ministère applique-t-il un outil d'étude d'impact aux mesures législatives de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. De plus, des ateliers et des formations en milieu de travail sont offerts aux analystes. Enfin, une politique d'analyse comparative entre les sexes et un processus de planification stratégique sont en cours d'élaboration.

connaissaient bien, pour ensuite l'appliquer à des études de cas et à des exemples. Les participants ont découvert les différences socioéconomiques des femmes et des hommes. Ils ont également appris à remettre en question les idées reçues sur les rôles assignés à chacun des sexes et à tenir compte des questions de genre à toutes les étapes importantes de l'élaboration de politiques et de programmes, de la recherche à l'évaluation en passant par la consultation, l'élaboration d'options, la communication et la mise en œuvre des programmes.

*On croit généralement qu'il existe une corrélation directe entre la connaissance de considérations liées à l'égalité entre les sexes au sein d'une organisation et le degré de succès de la mise en œuvre de l'analyse.*

**Mme Hélène Dwyer-Renaud (directrice, Analyse comparative entre les sexes, Condition féminine Canada)**

Condition féminine Canada a offert une formation sur mesure aux analystes des politiques et des programmes de Citoyenneté et Immigration, de la Défense nationale et de Patrimoine canadien, de même qu'au comité fédéral des Canadiennes dans la science et la technologie, qui rassemblait des représentantes de 15 ministères. Un programme de formation des formateurs a aussi été élaboré; 11 anglophones et 9 francophones sont présentement disponibles pour des formations régionales et internationales. De plus, en décembre 2004, la nouvelle École de la fonction publique du Canada a accepté d'inclure une formation à son curriculum, et des discussions sont en cours concernant la mise en œuvre conjointe d'un outil de sensibilisation des cadres supérieurs à l'analyse comparative entre les sexes.

## 2. Mise au point d'outils

Condition féminine Canada est également consciente que des outils et de l'appui sont nécessaires afin d'aider les fonctionnaires à étudier les répercussions positives et négatives possibles d'une politique ou d'un programme sur la situation des femmes, comparativement à celles des hommes. Les outils actuellement disponibles, tels que les guides ministériels, aident à définir une question stratégique à partir de questions, de listes de contrôle, de collectes de données améliorées et d'indicateurs de l'égalité entre les sexes. Eventuellement, ces outils permettront d'obtenir des données plus justes, de mieux comprendre les tendances de tracer un portrait plus précis de la situation des femmes par rapport à celle des hommes. On s'attend à ce que des effets inattendus soient détectés dès le départ et non pas après coup.

# CHAPITRE DEUX : L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DE L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES : LE RÔLE DE CONDITION FÉMININE CANADA

## A. Contexte

En 1995, dans le cadre de l'engagement du gouvernement fédéral, Condition féminine Canada a joué un rôle décisif dans le développement du Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes. Ce plan fédéral a remis l'accent sur la question de l'égalité et, plus particulièrement, sur l'analyse comparative entre les sexes. Le plan fédéral insistant sur la responsabilité partagée, Condition féminine Canada a travaillé de concert avec les 24 ministères afin d'appliquer ses connaissances à l'élaboration de politiques et de programmes.

*Je dirais que la formation, la coordination horizontale et le partage des meilleures pratiques sont les meilleurs moyens de faire progresser les questions intersectorielles telles que l'égalité des sexes. Une attention rigoureuse à ces questions de la part des ministères donnera lieu à des propositions plus solides au Cabinet et, dès lors, à de meilleurs résultats pour les Canadiens.*

**Mme Joan Atkinson (secrétaire adjointe du Cabinet, Politique du développement social, Bureau du Conseil privé)**

## B. Mandat

En 1999, la création de la Direction de l'analyse comparative entre les sexes s'inscrivait dans la volonté générale d'accélérer le rythme et de favoriser le progrès dans ce domaine pour la période 2000-2005. Pour remplir son rôle, Condition féminine Canada a élaboré, par l'entremise de la Direction de l'analyse comparative entre les sexes, une stratégie en six volets : la formation; la mise au point d'outils; les études de cas sur les politiques; la recherche; l'information et la promotion de l'éducation; l'évaluation et la responsabilisation; et la coordination. Ces volets sont présentés plus en détail dans les sections suivantes.

## 1. Formation

Condition féminine Canada a développé un curriculum à partir d'un cadre d'élaboration de politiques et de programmes que la plupart des analystes de la politique



questions « relatives aux femmes », comme le budget, les politiques fiscales, le commerce et la défense. Toutefois, comme nous le verrons dans le chapitre 3, l'analyse comparative entre les sexes dans les domaines de politiques sans discrimination de genre est peu implantée actuellement au sein des ministères et organismes fédéraux.

Le Comité s'est rendu compte des possibilités considérables que représente l'analyse comparative entre les sexes pour l'amélioration du processus d'élaboration de politiques dans des domaines qui ne sont généralement pas considérés comme des

Au Bangladesh, où l'ACDI a démarré un projet de construction de routes, les veuves sont parmi les plus pauvres. À partir de l'analyse de ce que vivent généralement les veuves bangladaises dans le besoin, il a été décidé d'embaucher uniquement des veuves dans le besoin pour la construction des routes. Parallèlement à cela, une formation sur le démarrage de petites entreprises a été offerte. Donc les femmes avaient non seulement construit les routes et obtenu un revenu mais elles avaient également reçu une formation sur les microentreprises.

### Exemple d'ACS

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a fourni des exemples de décisions novatrices dans le cadre de projets, décisions qui ont surgi à la suite de l'analyse comparative entre les sexes d'initiatives de financement apparemment *sans discrimination de genre*, mais qui ont finalement mis en lumière des répercussions différentes sur les hommes et les femmes. L'exemple suivant d'ACS, fourni par l'ACDI<sup>6</sup>, illustre bien ce genre de situation.

Le point de départ [de l'analyse comparative entre les sexes] est une politique ou un programme non sexiste dans le cadre duquel les réalités socioéconomiques différentes des hommes et des femmes sont occultées. Voilà où, selon nous, l'analyse comparative entre les sexes a une valeur ajoutée<sup>5</sup>.

Pour reprendre les paroles de la coordonnatrice de Condition féminine Canada :

- Qui contrôle ou possède les ressources liées à cette politique, ce programme ou cette tendance?
- Est-ce que cette politique, ce programme ou cette tendance a des effets néfastes imprévus sur les femmes ou les hommes?
- Est-ce que les hommes profitent davantage de cette politique, de ce programme ou de cette tendance que les femmes (ou vice versa)? Dans l'affirmative, pourquoi<sup>4</sup>?

4 Qui contrôle ou possède les ressources liées à cette politique, ce programme ou cette tendance?

5 Est-ce que cette politique, ce programme ou cette tendance a des effets néfastes imprévus sur les femmes ou les hommes?

6 Est-ce que les hommes profitent davantage de cette politique, de ce programme ou de cette tendance que les femmes (ou vice versa)? Dans l'affirmative, pourquoi<sup>4</sup>?

Le point de départ [de l'analyse comparative entre les sexes] est une politique ou un programme non sexiste dans le cadre duquel les réalités socioéconomiques différentes des hommes et des femmes sont occultées. Voilà où, selon nous, l'analyse comparative entre les sexes a une valeur ajoutée<sup>5</sup>.

L'Agence canadienne de développement international (ACDI) a fourni des exemples de décisions novatrices dans le cadre de projets, décisions qui ont surgi à la suite de l'analyse comparative entre les sexes d'initiatives de financement apparemment *sans discrimination de genre*, mais qui ont finalement mis en lumière des répercussions différentes sur les hommes et les femmes. L'exemple suivant d'ACS, fourni par l'ACDI<sup>6</sup>, illustre bien ce genre de situation.

### Exemple d'ACS

Au Bangladesh, où l'ACDI a démarré un projet de construction de routes, les veuves sont parmi les plus pauvres. À partir de l'analyse de ce que vivent généralement les veuves bangladaises dans le besoin, il a été décidé d'embaucher uniquement des veuves dans le besoin pour la construction des routes. Parallèlement à cela, une formation sur le démarrage de petites entreprises a été offerte. Donc les femmes avaient non seulement construit les routes et obtenu un revenu mais elles avaient également reçu une formation sur les microentreprises.

Le Comité s'est rendu compte des possibilités considérables que représente l'analyse comparative entre les sexes pour l'amélioration du processus d'élaboration de politiques dans des domaines qui ne sont généralement pas considérés comme des

4 Cette liste de questions est tirée de la trousse d'information suivante : Canada, Condition féminine Canada, « Qu'est-ce que l'ACS? », Une approche intégrée à l'analyse comparative entre les sexes.

5 FEWO, *Témoignages*, Florence levers, 10 février 2005, 1535.

6 FEWO, *Témoignages*, Julie Delahanty, 22 février 2005, 1615.

- Lors d'une analyse comparative entre les sexes, on pose des questions telles que :
  - Le bien-être des femmes et des hommes est-il amélioré par cette politique, ce programme ou cette tendance?
  - De quelles ressources doit disposer une personne pour bénéficier de cette politique, de ce programme ou de cette tendance? Les femmes et les hommes ont-ils également accès aux ressources nécessaires pour en bénéficier?
  - Quel est le niveau et la forme de participation ou la qualité de la participation des femmes et des hommes à la politique, au programme ou à la tendance? La situation a-t-elle évolué au fil du temps?
  - Qui contrôle les décisions relativement à cette politique, ce programme ou cette tendance?

**Le sexe et les maladies cardiovasculaires**  
**Exemple tiré de la publication de Santé Canada *Exploration des concepts liés à la santé et au sexe social***

Traditionnellement, on a omis de la recherche sur la plupart des maladies toute considération sur le sexe biologique et le sexe social. Cette omission a eu de profondes répercussions sur l'exactitude du diagnostic, l'efficacité du traitement et la prévention des maladies cardio-vasculaires (MCV) chez les femmes.

Appliquer des normes masculines aux maladies cardio-vasculaires paraisse le diagnostic et le traitement de nombreuses embûches potentiellement fatales (Legato 1998). Il faut une recherche fondée sur des renseignements exacts pour comprendre et intégrer les facteurs importants liés au sexe biologique et au sexe social dont les effets réunis menacent la santé cardiovasculaire. Par exemple, nous apprenons que les facteurs fondés sur le sexe biologique influent sur la manifestation des symptômes des infarctus du myocarde. Les facteurs liés au sexe social interviennent lorsque les femmes et les hommes veulent se faire soigner, et ils influent sur les réactions des professionnels de la santé lorsque les malades présentent des symptômes cardiaques. Les effets réunis du sexe biologique et du sexe social, entrant en interaction avec les autres déterminants de la santé, influent sur l'état de santé, les réactions du système de santé et les résultats possibles pour la santé.

Le but de l'analyse comparative entre les sexes est l'élaboration de *politiques intégrant les deux sexes*, avec la prise en compte de leurs implications à toutes les étapes de leur élaboration et la création de programmes et de politiques qui tiennent compte des réalités particulières vécues par les femmes et les hommes.

Lorsqu'il est question d'élaborer des lois, des politiques et des programmes, certains *a priori* existent quant à leurs répercussions possibles sur les hommes et les femmes. Les *politiques sans discrimination de genre* partent du principe que chacun est affecté de la même manière par les politiques, les programmes et les lois, sans égard au sexe. Les *politiques sexospécifiques* sont élaborées spécialement pour un genre, généralement en réponse à des inégalités existantes.

**M. Les Linklater (directeur général, Stratégie et relations intergouvernementales, ministère des Ressources humaines et du Développement des compétences)**

En ce qui concerne le congé parental, certaines des leçons apprises sont assez remarquables. Voici quelques statistiques. Après les changements apportés en 2000, nous avons calculé qu'en 2000-2001, environ 180 000 personnes ont pris un congé parental. Le nombre a augmenté après les changements pour passer à 211 000 en 2001-2002, ce qui représente une hausse d'environ 18 p. 100. Près de 90 p. 100 des nouvelles demandes parentales proviennent de femmes. Le fait le plus remarquable est que les demandes présentées par des hommes ont augmenté de près de 80 p. 100 pendant la même période, passant de 13 000 à plus de 23 000 l'année suivante. Cette nouvelle orientation a permis aux hommes d'assumer plus de responsabilités dans les soins à donner aux enfants dans la première année de leur vie. D'après ce que nous entendons dire à l'échelle internationale, c'est un pas dans la bonne direction.



Il est facilement concevable que les politiques et les programmes s'adressant aux aidants naturels aient un impact direct sur les femmes. Ce qui l'est moins, c'est de reconnaître les répercussions que peuvent entraîner des programmes et des politiques d'application générale sur la situation des femmes *en tenant compte des répercussions du rôle joué principalement par les femmes dans les soins de santé à domicile*. L'analyse comparative entre les sexes devient alors un outil important. Bien sûr, l'élaboration de programmes et de politiques qui tiennent compte des répercussions du rôle des aidants naturels profite aussi aux hommes qui en sont — de sorte que l'analyse comparative entre les sexes ne consiste pas uniquement à améliorer le sort des femmes.

Les rapports sociaux entre les sexes désignent l'ensemble des caractéristiques propres à une culture, qui déterminent le comportement social des femmes et des hommes, les rapports entre eux et la façon dont ces rapports sont établis par la société. Comme il s'agit d'une expression relationnelle, la notion doit inclure les femmes et les hommes.

Certaines des différences entre les femmes et les hommes tiennent de la biologie, alors que d'autres découlent des attentes précises que chaque société entretient à l'égard des femmes et des hommes. Les femmes canadiennes, par exemple, assument bénévolement la majeure partie des soins de santé à domicile. Ce phénomène n'est pas déterminé biologiquement; il s'explique plutôt par les comportements sociaux attendus des femmes et des hommes au Canada.

## D. Pourquoi l'ACS est-elle importante?

Mme Karen Green (directrice exécutive par intérim, Services ministériels, ministère de la Justice)

Le fait qu'on effectue une analyse sexospécifique ne signifie pas nécessairement que cette analyse sera reflétée dans la politique adoptée par le gouvernement. En effet, il y a toute la question du poids qui est accordé à cette analyse. En outre, lorsqu'il existe des enjeux contradictoires, il s'agit de déterminer quels sont les motifs qui ont donné lieu à une décision. Souvent, ce sont les politiciens ou les bureaucrates qui prennent de telles décisions.

Le Comité permanent de la condition féminine a pris la décision d'étudier l'ACS après avoir rencontré, à l'automne 2004, plusieurs organismes revendiquant l'égalité, dans le but d'identifier les enjeux cruciaux des Canadiennes. Plusieurs groupes ont signifié au Comité que des modifications apportées aux programmes et aux politiques au cours des 10 dernières années avaient eu des répercussions négatives inattendues sur les femmes. Ils ont, par exemple, souligné les changements apportés aux arrangements fiscaux entre le fédéral et les provinces et territoires, en vertu de la *Loi d'exécution du budget 1995*, et les coupures dans les programmes d'aide sociale qui en ont découlé dans certaines provinces. Étant donné que les témoignages des représentantes des organismes revendiquant l'égalité et des groupes de femmes ont amené le Comité à se pencher sur la question de l'analyse comparative entre les sexes, le présent rapport comprend certains points de vues exprimés lors des tables rondes.

Dans le cadre de cette étude sur l'analyse comparative entre les sexes, le Comité s'est penché sur :

- la façon dont l'analyse comparative entre les sexes est implantée dans les ministères fédéraux;
- les défis — actuels et nouveaux — de l'implantation de l'analyse comparative entre les sexes;
- la justesse des mécanismes actuels de reddition de comptes en matière d'analyse comparative entre les sexes.

Pour ce faire, le Comité permanent de la condition féminine a invité les ministères qui avaient réussi à établir des programmes d'ACS, de même que ceux qui disposaient de ressources minimales, à s'exprimer sur les défis que représente l'intégration de l'ACS dans les programmes, les politiques et les mesures législatives. Le Comité a également invité des personnes qui pouvaient donner des exemples de mécanismes actuels au sein du gouvernement fédéral pour coordonner des objectifs de politique horizontale, comme l'équité en matière d'emploi, susceptibles de servir de guide pour l'ACS.

Le Comité reconnaît que l'ACS n'est qu'un outil permettant d'atteindre l'égalité entre les femmes et les hommes, et non une fin en soi. En s'attaquant à cette étude, les membres du Comité ont précisé qu'ils voulaient que l'analyse comparative entre les sexes se traduise par une amélioration de la vie des femmes et que les changements dans les façons de faire du gouvernement entraînent, en bout de ligne, des résultats concrets. Le Comité espère que l'application de ses recommandations mènera à l'élaboration de politiques plus appropriées qui, à leur tour, permettront d'éliminer les inégalités à tout jamais.

Toutefois, l'analyse comparative entre les sexes n'a pas été appliquée de façon uniforme par les ministères. Si certains ont mis en place avec succès des unités pour l'égalité entre les sexes ou des unités d'ACS, d'autres n'en ont aucune. De plus, Condition féminine Canada révèle que l'absence d'obligation, la résistance interne et l'absence de responsabilités partagées ont entrainé, au fil du temps, une réduction de la capacité des ministères à assurer l'égalité entre les sexes<sup>2</sup>.

Au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place deux plans quinquennaux sur l'égalité entre les sexes : le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes (1995-2000) et le Programme d'action pour l'égalité entre les sexes (2000-2005). L'analyse comparative entre les sexes est un élément clé de ces deux plans d'action. Dans son plan d'action de 1995 pour la mise en œuvre du Plan d'action de Beijing, soit le Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes, le gouvernement canadien a adopté une politique exigeant que les ministères et les organismes fédéraux examinent leurs politiques et leurs lois à la lumière de l'analyse comparative entre les sexes. Bien que chaque ministère doit effectuer ses propres analyses comparatives entre les sexes, il revient à Condition féminine Canada, l'organisme responsable de l'égalité entre les sexes, d'offrir de l'aide et de la formation aux ministères.

Il y a dix ans, lors de la 4<sup>e</sup> Conférence mondiale des Nations Unies pour la femme tenue à Beijing, les pays ont préparé une déclaration politique et un programme d'action ambitieux où ils identifiaient les objectifs à atteindre et les actions à entreprendre pour assurer une plus grande égalité entre les femmes et les hommes. En adoptant le Plan d'action de Beijing, les gouvernements de partout dans le monde s'engageaient à intégrer la dimension de genre à leurs activités, à leurs politiques, à la planification et à la prise de décisions. Les gouvernements se sont également engagés à évaluer les effets sexospécifiques de leurs projets de loi et de leurs décisions politiques avant de les mettre en application.

## B. Dix ans d'engagement

Mme Sandra Harder (directrice, Analyse comparative entre les sexes, Direction générale de la politique stratégique et partenariats, ministère de la Citoyenneté et de l'immigration)

*Nous ne faisons pas uniquement une analyse selon le sexe, et toutes les femmes ne sont pas les mêmes. Il y a des différences entre les groupes de femmes et il y a des différences entre les groupes d'hommes, et il faut tenir compte de ces aspects également.*

# CHAPITRE UN : APERÇU DE L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES

## A. Qu'est-ce que l'analyse comparative entre les sexes?

Selon une croyance répandue au Canada, les femmes auraient atteint l'égalité avec les hommes. Pourtant, malgré les progrès accomplis au cours des dernières décennies, les femmes canadiennes gagnent toujours moins que les hommes, sont plus pauvres et sont beaucoup plus exposées à la violence conjugale. Ces inégalités sont encore plus importantes dans certains groupes, chez les Autochtones notamment.

Il faut, pour rectifier la situation, privilégier une approche double : élaborer des politiques, des programmes et des lois s'adressant spécifiquement aux femmes et s'assurer que les lois, les programmes et les politiques qui ne sont pas spécifiquement destinés aux femmes ne maintiennent pas ou n'exacerbent pas les inégalités par mégarde. C'est ce qu'on appelle l'analyse comparative entre les sexes (ACS), ou intégration de la dimension de genre, que le Conseil économique et social des Nations Unies (CESONU) définit comme suit :

L'évaluation des incidences pour les femmes et pour les hommes de toute action envisagée, notamment dans la législation, les politiques et les programmes, et ce, dans tous les secteurs et à tous les niveaux. Il s'agit d'une stratégie visant à intégrer les préoccupations et les expériences des femmes et des hommes dans l'élaboration, la mise en œuvre, le contrôle et l'évaluation des politiques et des programmes, et ce, dans toutes les sphères politiques, économiques et sociales, de manière à ce que les femmes et les hommes bénéficient d'avantages égaux et que l'inégalité actuelle ne soit pas perpétuée. Le but ultime est d'atteindre l'égalité entre les sexes<sup>1</sup>.

L'analyse comparative entre les sexes reconnaît aussi qu'il existe des différences entre les femmes. Par conséquent, elle examine l'incidence des politiques et programmes sur différents groupes de femmes et d'hommes.

<sup>1</sup> E/1997/L.30, par. 4; adopté par le CESONU le 17 juillet 1997.



Un Rôle pour les Organismes Centraux dans L'ACS.....	57
A. Ministères des Finances et la budgétisation sexospécifique .....	58
B. Le Bureau du Conseil privé et la responsabilisation pour l'ACS.....	59
C. Le BCP : l'engagement des cadres.....	59
D. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ressources allouées à l'ACS.....	60
E. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et les rapports sur l'ACS .....	61
La Responsabilité des Ministères Individuels pour L'ACS .....	61
ANNEXE A — GLOSSAIRE.....	63
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS.....	65
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT.....	67
PROCÈS-VERBAL.....	69

G. Finance Canada.....	33
1. Contexte.....	33
2. Structure et mandat de l'ACS.....	33
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	33
4. Défis.....	34
CHAPITRE QUATRE : ÉTAT ACTUEL DE L'ACS AU SEIN DES MINISTÈRES FÉDÉRAUX.....	37
CHAPITRE CINQ : FACTEURS FACILITANT L'ACS.....	41
A. Disponibilité des données.....	41
B. L'ACS à travers le processus d'élaboration de politiques.....	42
C. Apport du secteur bénévole et communautaire.....	43
D. Structure organisationnelle, procédures et normes.....	43
E. Engagement du personnel et leadership.....	43
F. Ressources humaines et financières.....	44
G. Mécanismes de reddition de comptes.....	45
CHAPITRE SIX : MÉCANISMES DE REDDITION DE COMPTES EN MATIÈRE D'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES.....	47
A. Garantir la reddition de comptes au fédéral.....	47
B. Les mécanismes de reddition de comptes pour les politiques fédérales.....	47
C. Évaluation des mécanismes de reddition de comptes.....	51
CHAPITRE SEPT : CONCLUSION.....	53
CHAPITRE HUIT : RECOMMANDATIONS POUR L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL.....	55
Mesures Législatives pour Systématiser L'Analyse Comparative Entre Les Sexes.....	55
Évaluation de la Responsibilisation Actuelle pour L'ACS.....	56
Organisations Oeuvrant pour L'Égalité.....	57

B. Ressources humaines et Développement des compétences Canada .....	20
1. Contexte.....	20
2. Structure et mandat de l'ACS.....	22
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	22
4. Défis.....	22
C. Développement social Canada.....	23
1. Contexte.....	23
2. Structure et mandat de l'ACS.....	23
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	23
4. Défis.....	24
D. Santé Canada .....	24
1. Contexte.....	24
2. Structure et mandat de l'ACS.....	25
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	25
4. Défis.....	26
E. Agence canadienne de développement international.....	27
1. Contexte.....	27
2. Structure et mandat de l'ACS.....	27
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	27
4. Défis.....	28
F. Justice Canada.....	30
1. Contexte.....	30
2. Structure et mandat de l'ACS.....	30
3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS.....	31
4. Défis.....	32

# TABLE DES MATIÈRES

## CHAPITRE UN : APERÇU DE L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES ..... 1

A. Qu'est-ce que l'analyse comparative entre les sexes? ..... 1

B. Dix ans d'engagement..... 2

C. L'approche du Comité ..... 3

D. Pourquoi l'ACS est-elle importante? ..... 4

## CHAPITRE DEUX : L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL À L'ÉGARD DE L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES : LE RÔLE DE CONDITION FÉMININE CANADA..... 9

A. Contexte..... 9

B. Mandat..... 9

1. Formation..... 9

2. Mise au point d'outils..... 10

3. Études de cas sur les politiques..... 11

4. Recherche/Information/Education..... 12

5. Évaluation..... 12

6. Coordination..... 13

C. Les réussites..... 14

## CHAPITRE TROIS : LES MINISTÈRES ET L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES ..... 17

A. Citoyenneté et Immigration Canada..... 17

1. Contexte..... 17

2. Structure et mandat de l'ACS..... 18

3. Mécanismes de reddition de comptes relativement à l'ACS..... 19

4. Défis..... 19





# **LE COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE**

a l'honneur de présenter son

## **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a procédé à l'étude de l'analyse comparative entre les sexes. Le Comité a entendu à ce sujet des témoignages dont le résultat est contenu dans ce rapport.



# COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

## PRÉSIDENTE

Anita Neville

## VICE-PRÉSIDENTS

Jean Crowder

Nina Grewal

## MEMBRES

Russ Powers

Joy Smith

L'hon. Paddy Torsney

Lynne Yelich

France Bonsant

Paule Brunelle

L'hon. Sarmite Bulte

Helena Guergis

Susan Kadis

## GREFFIER DU COMITÉ

Richard Rumas

## SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Julie Cool, Analyste

Nancy Miller-Chenier, Analyste





**L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES :  
LES FONDEMENTS DE LA RÉUSSITE**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DE LA CONDITION FÉMININE**

**Anita Neville, députée  
Présidente**

**Avril 2005**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Avril 2005

Anita Neville, députée  
Présidente

# RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DE LA CONDITION FÉMININE

## L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES : LES FONDEMENTS DE LA RÉUSSITE

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

